

ASSEMBLÉE DES FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER

34^{EME} SESSION

8 - 12 MARS 2021

SYNTHESE DE LA COMMISSION DES LOIS, DES RÈGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES





TABLE DES MATIÈRES

COMPOSITION DE LA COMMISSION	3
PRESEENTATION DU RAPPORT PAR LA PRESIDENTE DE LA COMMISSION	4
SYNTHESE ET BILAN DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR LE MANDA	8
MODIFICATION DU REGLEMENT INTERIEUR	8
NOTE D'ETAPE SUR L'APPLICATION DE LA LOI 2013-659	40
LE DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL	47
RESOLUTIONS	66



COMPOSITION DE LA COMMISSION

Présidente : Mme DUBARD Jeanne Vice-présidente : Mme RAHAL Radya

M BOUCHER François

M CHAOUI Jean-Daniel

M DENDENE Karim

Mme GOUPIL Michèle

M GRANGE Jean-Philippe

Mme HARITCALDE Marie-Christine

M LANGLET Jean-Marie

M PITON Olivier

M SIGNORET Gérard

M SUKHO Guy

Mme VALLDECABRES Annik



PRESENTATION DU RAPPORT PAR LA PRESIDENTE DE LA COMMISSION

Pour cette 34ème session de l'Assemblée des Français de l'Etranger (AFE), la dernière de notre mandat et qui s'est déroulée à distance, la Commission des Lois, des Règlements et des Affaires Consulaires a tenu à faire un bilan de son action sur les sept années passées et à remplir son rôle d'expert jusqu'au bout sur des sujets majeurs.

Lors des travaux la Commission a développé les thèmes suivants.

Synthèse et bilan des travaux de la Commission sur la mandature 2014-2021

En tant que Présidente de la Commission, Jeanne Dubard est rapporteur sur cette synthèse des travaux effectués durant les 7 ans de mandat. La Commission a travaillé dans cinq domaines.

Tout d'abord, sur de nombreux thèmes concernant la vie des Français à l'étranger tels que le permis de conduire, le recouvrement de créances alimentaires, les déplacements illicites d'enfants, les usurpations d'identité, la mobilité internationale des Français et le divorce par consentement mutuel; sur ces sujets, la Commission a présenté l'état des lieux et fait des propositions pour améliorer le sort des Français touchés par ces problèmes, propositions auxquelles l'administration et le législateur ont répondu favorablement en grande majorité.

La Commission a également fait un travail de réflexion sur le nouveau statut des conseillers élus représentant les Français de l'étranger à travers le monde ; elle a proposé des avancées pour ce statut inédit dont certaines ont été prises en compte dans la loi.

L'organisation de l'administration et de l'action consulaire ont intéressé la Commission; devant la baisse des moyens du MEAE entraînant la réduction constante du réseau consulaire de la France et de ses effectifs, la Commission a étudié les possibilités de moderniser les moyens, de les mutualiser entre les pays de l'Union européenne mais aussi de renforcer l'efficacité des Consuls honoraires.

A la suite de l'annulation de la session de mars 2020 en raison du premier confinement, l'AFE a entièrement consacré sa session d'octobre 2020 à la crise sanitaire ; la Commission a traité des règlementations régissant les déplacements des Français de l'étranger et a fait un bilan sur la gestion de la crise sanitaire au travers du réseau consulaire.

Enfin, la Commission a rédigé des avis sur des sujets variés, à la demande du bureau de l'AFE, lorsque celle-ci est consultée par le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

La Commission a auditionné Madame Laurence Haguenauer, Directrice de la DFAE.

Modification du Règlement intérieur de l' AFE

Le groupe de travail présidé par Gérard Signoret et composé de Radya Rahal et Olivier Piton, a préparé une nouvelle rédaction de l'article 45 du Règlement intérieur de notre Assemblée. Ayant



constaté que les commissions n'étaient pas systématiquement saisies pour apporter leur expertise lorsque l'AFE est consultée par le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat dans l'intervalle des sessions, la Commission a voulu préciser le fonctionnement de nos instances et proposer une modification de l'article 45 du Règlement intérieur. Le nouvel article 45 prévoit ainsi la saisie des commissions compétentes dans ce cas, afin d'éclairer le Bureau et proposer une rédaction de l'avis à émettre.

Note d'étape sur l'application de la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 sur la représentation des Français établis hors de Françe

La Commission a déjà mené des réflexions sur cette loi qui a profondément transformé la représentation non-parlementaire des Français de l'Étranger. Notre rapporteur François Boucher a préparé une note d'étape faisant état des observations et analyses recensées sur l'application de la loi à l'issue de la première mandature des conseillers des Français de l'étranger en donnant ainsi à la prochaine AFE des éléments pour faire évoluer cette représentation.

La Commission a auditionné Madame la Sénatrice Hélène Conway-Mouret et Monsieur le Sénateur Christophe-André Frassa.

Le divorce par consentement mutuel extrajudiciaire, problématique de sa circulation transfrontière

Notre collègue Michèle Goupil est rapporteur sur ce sujet.

Depuis le 1^{er} janvier 2017 la France connait une nouvelle procédure de divorce amiable, sans intervention judiciaire. Cette procédure extrajudiciaire est devenue obligatoire pour les époux souhaitant divorcer à l'amiable, sauf de rares exceptions mais non sans importance, comme c'est le cas quand un enfant mineur commun demande à être entendu par un juge.

Alors que le développement de la mobilité internationale conduit à une multiplication des familles présentant une dimension internationale, paradoxalement le législateur a omis toute référence aux aspects internationaux. Cette omission suscite des doutes et des difficultés dans les situations présentant un élément d'extranéité (nationalité étrangère d'un des époux, mariage célébré à l'étranger, résidence habituelle des époux à l'étranger, etc.), quant à la reconnaissance et à l'exécution de ce divorce et de ses effets à l'étranger, en particulier dans les Etats hors Union Européenne.

Après une brève description de cette procédure, les aspects internationaux sont abordés, tant en ce qui concerne les Etats membres de l'Union Européenne, comme les pays tiers.

Vu les incertitudes qui subsistent quant à son opposabilité au-delà des frontières nationales, la prudence est de mise pour les expatriés qui souhaitent recourir à cette procédure, dans l'attente d'une évolution des négociations internationales menées par les autorités françaises tendant à faciliter sa circulation internationales.



Deux résolutions sont proposées à l'Assemblée.

La Commission a auditionné M. Pierre-Calendal Fabre, de la Direction des Affaires Civiles et du Sceau du Ministère de la Justice, et Maître Jean Gasté, notaire spécialisé en droit international privé, enseignant à l'Université de Rennes et de Nantes et Président du CRIDON Ouest.

Je remercie tous les membres qui ont siégé à la Commission des Lois, des Règlements et des Affaires Consulaires tout au long de la mandature pour leurs travaux et contributions ainsi que Madame Laurence Haguenauer, Directrice de la DFAE, son prédécesseur Monsieur Nicolas Warnery, et leurs collaborateurs, pour leur éclairage sur les thèmes abordés par la Commission.

Jeanne DUBARD



COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

34ème session Mars 2021

SYNTHESE ET BILAN DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR LE MANDAT 2014 - 2021

Jeanne Dubard-Kajtár Présidente de la Commission des Lois, des Règlements et affaires consulaires Conseiller AFE pour l'Europe centrale et orientale



SYNTHESE ET BILAN DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR LE MANDAT 2014 - 2021

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I.	LES AVIS EMIS PAR LA COMMISSION DES LOIS p. 12
II.	LES THEMES RELATIFS A LA VIE DES FRANÇAIS A L'ETRANGER
	1. Le permis de conduire p. 14
	2. Le recouvrement de créances alimentaires (« RCA ») p. 15
	3. Les déplacements illicites d'enfants (« DIE ») p. 17
	4. L'usurpation d'identité p. 18
	5. La mobilité internationale des Français p. 19 a) Accueil téléphonique dans les consulats p. 19 b) Simplification de l'accès aux services publics p. 20 c) Retour en France p. 20
III.	LES THEMES RELATIFS AU STATUT DES CONSEILLERS DES FRANÇAIS DE L'ERANGER ET A LEUR ELECTION p. 21
	1. Le statut des conseillers des Français de l'étranger
	2. Les élections p. 24 a) Bilan des élections de 2014 et 2017 p. 24 b) Le vote par internet p. 25 c) Le Répertoire électoral unique (« REU ») p. 27 d) Les élections de 2021 p. 28
IV.	LES THEMES RELATIFS AUX SERVICES CONSULAIRES p. 30
	1. La mutualisation des moyens des consulats européens p. 30
	2. Les Consuls honoraires
	3. La modernisation des services consulaires p. 31



léplacement des Français de l'étranger en période de Covid-19 p. 33
La situation durant le printemps et l'été 2020 p. 33
Avis de la Commission des Lois sur la situation créée par le décret
1°2021-99 du 30 janvier 2021 p. 34
İ



BILAN DES TRAVAUX DE LA COMMISSION SUR LE MANDAT 2014 – 2021

INTRODUCTION

La loi n° 2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de França définit les compétences de l'Assemblée des Français de l'étranger (« AFE ») en son article 12 ainsi : L'AFE peut être consultée par le Gouvernement, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat sur la situation des Français établis hors de França et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, les concernant. En ces domaines, elle peut également, de sa propre initiative, réaliser des études et adopter des avis, des résolutions et des motions.

Comme toutes les commissions de l'AFE, la Commission des Lois, des règlements et des affaires consulaires de l'AFE (ci-après « Commission des Lois ») a pour mission, dans le cadre de sa compétence :

- de concourir à l'information des membres de l'AFE et des autorités publiques ;
- de soumettre à l'AFE des rapports retraçant le bilan des politiques suivies et/ou les orientations proposées dans les domaines entrant dans son champ de compétences ;
- de conduire des études sur les sujets de sa compétence.

A ce jour, compte-tenu de l'annulation de la session de mars 2020 et le report des élections consulaires à mai 2021, l'AFE s'est réunie 13 fois durant la mandature allant d'octobre 2014 à mai 2021. La Commission des Lois a souhaité établir un bilan de son action sur cette période.

Durant ce mandat, la Commissions des Lois a traité les thèmes suivants :

- Thèmes relatifs à la vie des Français à l'étranger :

Des sujets très variés ont été abordés par les membres de la Commission des Lois tels que le permis de conduire, les créances alimentaires, les déplacements illicites d'enfant, la mobilité internationale des Français,.

- Thèmes relatifs au statut des Conseillers consulaires et leur élection :

Suite à la réforme de la représentation non parlementaire des Français de l'étranger de 2013, la Commission des Lois a établi plusieurs bilans de cette réforme et proposé des améliorations ; aussi la Commission des Lois a dressé le bilan des élections de 2014 et a travaillé sur la mise en place du vote par internet pour les prochaines élections.

- Thèmes relatifs aux postes consulaires et aux services des Français :

Devant la baisse des moyens du Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (« MEAE ») entraînant la réduction constante du réseau consulaire de la France et de ses effectifs, la Commission des Lois a étudié les possibilités de mutualiser les moyens entre pays de l'Union Européenne mais aussi de renforcer l'efficacité des Consuls honoraires.

- Thèmes relatifs à la crise sanitaire liée à la Covid 19 :



A la suite de l'annulation de la session de mars 2020 en raison du premier confinement, l'AFE s'est réuni en octobre 2020 et a consacré la session entièrement à la crise sanitaire. La Commission des Lois a traité des règlementations régissant les déplacements des Français de l'étranger et a fait un bilan sur le réseau consulaire face à la crise.

Enfin, la Commission a rédigé des avis sur des sujets variés, à la demande du bureau de l'AFE, lorsque celle-ci est consultée par le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat.

Nous commencerons notre bilan en examinant d'abord cette compétence spécifique puis les différents thèmes traités.



I. LES AVIS EMIS PAR LA COMMISSION DES LOIS

La première compétence de l'AFE selon la loi de 2013 est la possibilité d'être consultée par le Gouvernement, par le président de l'Assemblée nationale ou par le président du Sénat sur la situation des Français établis hors de France et sur toute question consulaire ou d'intérêt général.

Malheureusement, on constate que la Commission des Lois n'a été consultée pour avis qu'à quatre reprises.

En mars 2016, la Commission des Lois a émis deux avis favorables sur la modification de décrets concernant la composition du bureau de vote électronique et la fixation du nombre de bureaux de vote par scrutin, avis adopté à l'unanimité par l'AFE en séance plénière.

Au cours de la même session de mars 2016, la Commission des Lois, sur le rapport de Daphna Poznanski-Benhamou, a émis un avis sur l'inscription de la déchéance de nationalité dans la Constitution, avis adopté à 42 voix contre 32 et 7 abstentions par l'AFE en séance plénière.

Enfin, en octobre 2016, la Commission des Lois a rendu un avis favorable sur le projet de décret modifiant certains articles du livre III de la partie réglementaire du code électoral, en rapport avec la mise en place d'un nouveau système de vote électronique, la transmission des identifiants et mots de passe et la mise en place d'un espace candidat. Cet avis a été adopté à l'unanimité par l'AFE en séance plénière.

La Commission des Lois s'est très tôt émue de cette situation et a demandé dans sa résolution n°3 d'octobre 2016, que le Gouvernement et les Assemblées parlementaires consultent, plus régulièrement et au préalable, l'AFE sur les questions et les textes qui se rapportent ou qui ont une incidence sur la vie des Français de l'étranger, et que les rapports et études des commissions de l'AFE soient transmis aux secrétariats des commissions correspondantes des deux Assemblées parlementaire. La Direction des Français à l'étranger (« DFAE ») a donné suite à cette demande. En effet, dès novembre 2016, le Directeur de Cabinet du Ministre des Affaires étrangères et du Développement international, a adressé un courrier en ce sens au 1^{er} Ministre, au Secrétaire d'Etat en charge des relations avec le Parlement, au Président de l'Assemblée Nationale et au Président du Sénat.

Il est à noter que le Bureau exécutif de l'AFE a été saisi plusieurs fois pour avis en intersession :

- en octobre 2015, sur un projet d'arrêté relatif au recensement et à la participation de Français établis hors de France à la Journée Défense et Citoyenneté, avis préparé par la Commission des Lois;
- en novembre 2016, sur un projet de décret concernant les listes électorales consulaires et le vote des Français établis hors de France pour l'élection du Président de la République ;
- en janvier 2018, sur deux projets de décrets concernant le Répertoire électoral unique (REU) :
- en août 2018, après avis de la Commission des Lois, sur le projet d'arrêté fixant la liste des pièces justificatives à fournir pour s'inscrire sur une liste électorale consulaire et sur le projet d'arrêté fixant les modalités d'organisation de la commission de contrôle ;
- En juin 2019, sur un projet de décret sur le régime indemnitaire des VIE.

Il est à noter également que la Cour des comptes, en octobre 2016, a souhaité avoir l'opinion de l'AFE sur plusieurs recommandations formulées dans les observations provisoires de la cour



concernant sa communication à la commission des finances du Sénat sur « L'enseignement français à l'étranger : Insuffler une nouvelle dynamique ». La commission de l'enseignement et la commission des finances de l'AFE avaient alors émis une opinion au nom de l'assemblée.

En fin de l'année 2019, la Commission des Lois a constaté avec regret que l'AFE n'avait pas été consultée sur la loi « Engagement dans la vie locale et action publique » adoptée à l'Assemblée Nationale le 11 décembre 2019, qui renforce le rôle des représentants des Français de l'étranger. Il est vrai que cette loi reprend certaines propositions formulées par la Commission des Lois sur les prérogatives des conseillers consulaires (Cf. ci-après) mais il aurait été apprécié que l'AFE fût saisi. Le Bureau exécutif de l'AFE a posé une question écrite en janvier 2020 sur cette situation. La réponse de la DFAE fait valoir que des discussions détaillées en la matière, notamment sur le vote par internet, avaient déjà eu lieu lors de la session de l'AFE en octobre 2019.

Au cours de l'année 2020, l'AFE a été consultée à plusieurs reprises en intersession :

- En mars 2020, sur un projet de décret portant diverses dispositions relatives au service national universel.
- En octobre 2020 sur le projet de décret modifiant le décret 2014-144 relatif aux conditions d'exercice du mandat des conseillers des Français de l'étranger et de des conseillers à l'AFE. Cet avis, rédigé par la Commission des Lois, est détaillé plus loin.
- En novembre 2020 sur un projet de décret sur le régime indemnitaire des VIE du fait de la crise de la Covid-19.



II. LES THEMES RELATIFS A LA VIE DES FRANÇAIS A L'ETRANGER

1. Le permis de conduire

Dès mars 2015, notre collègue et maintenant sénateur, Ronan Le Gleut, s'était emparé de ce sujet technique en préparant un rapport très fourni sur la législation comparée régissant le permis de conduire dans les pays de l'Union Européenne (« UE ») et hors UE et les conséquences pour les Français établis dans ces pays.

La résolution adoptée par l'AFE demandait au gouvernement :

- 1. de permettre aux postes consulaires de délivrer des duplicatas de permis de conduire en cas de vol ou de perte et de délivrer des permis de conduire internationaux,
- 2. de s'assurer que tous les consulats délivrent le relevé d'information restreint (RIR),
- 3. que la procédure de « rétablissement des droits à conduire », pour les Français qui ont été titulaires d'un permis de conduire français et qui reviennent en France, soit simplifiée,
- 4. que l'Assemblée des Français de l'étranger soit davantage tenue informée des négociations en cours menées par la France (échanges, reconnaissance, catégories de permis de conduire); que les échanges réciproques de permis de conduire soient favorisés, notamment dans les Etats ou provinces de pays fédéraux et que l'échange du permis moto soit étendu quand l'échange du permis voiture existe déjà.
- 5. qu'un fascicule d'information et une rubrique du site internet du ministère des affaires étrangères abordent tous les cas de figure et soit régulièrement mis à jour,
- 6. de négocier avec nos partenaires européens afin que la réussite à l'examen du code de la route soit reconnue par tous nos partenaires européens, pour une meilleure prise en compte de ce domaine qui relève au quotidien de la citoyenneté européenne.

Les demandes 4 et 6 n'avaient plus lieu d'être du fait de:

- la mise en place du nouveau permis de conduire européen sécurisé,
- la reconnaissance mutuelle des formations qui relevait de la compétence de la Commission européenne et non des Etats membres.

Quant à la demande 5, il existe bien un support didactique sur le site des consulats.

Concernant les demandes 1 à 3, Jacky Deromedi, sénatrice représentant les Français établis hors de France, s'est emparée de ce problème pour le relayer au Sénat et auprès du gouvernement de l'époque. Suite à cette intervention, le gouvernement a pris le Décret n°2016-347 du 22 mars 2016 facilitant le renouvellement du permis de conduire français des personnes établies à l'étranger et l'échange du permis français contre un permis étranger.

La DFAE nous a transmis les précisions suivantes quant à l'application de ce décret.

Le Décret n° 2016-347 du 22 mars 2016 a apporté deux innovations pour les français établis hors de France :

- la possibilité, pour les ressortissants français établis à l'étranger mais dont la résidence normale est maintenue en France, d'obtenir le renouvellement de leur permis français depuis l'étranger en cas de perte, vol, détérioration ou expiration du titre ;



- la possibilité d'échanges directs entre autorités françaises et autorités étrangères compétentes dans le cadre des demandes d'échanges de permis français à l'étranger.

La première est une mesure presque inédite dans le monde, la très grande majorité des Etats ne permettant pas le renouvellement d'un permis de conduire à des personnes résidant en dehors de leur territoire. Si son champ d'application reste limité par la condition de résidence normale, posée par le droit européen et le droit international comme condition majeure de la délivrance des permis de conduire, elle reste cependant effective. En application de la Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (loi ESSOC), une expérimentation ayant pour objectif de simplifier la procédure pour les personnes de nationalité française sollicitant le renouvellement de leur permis de conduire est en cours. La procédure mise en place par le décret de 2016 reste appliquée telle quelle pour les ressortissants français sollicitant la délivrance d'un permis de conduire international et les ressortissants étrangers pour les deux types de demandes.

La seconde mesure, qui vise une meilleure communication des relevés d'informations restreints (RIR) permettant d'accélérer les procédures d'échanges de permis français à l'étranger, a quant à elle eu un effet plus limité. Les autorités étrangères ne sollicitent ou n'acceptent en effet que rarement une communication directe du RIR par les autorités françaises. La voie privilégiée en pratique est à l'heure actuelle une saisine par courriel par les demandeurs de la Préfecture compétente, laquelle transmet le RIR par voie dématérialisée au consulat compétent, pour remise à l'usager. Des transferts de compétences en matière de permis au sein du ministère de l'intérieur ont également entrainé des doutes sur l'autorité compétente en matière de délivrance des RIR, provoquant durant quelques mois des retards dans les communications de ces derniers, mais cette situation est désormais réglée.

2. Le recouvrement de créances alimentaires (« RCA »)

Le rapport de Daphna Poznanski-Benhamou d'octobre 2015 a traité de façon très complète le cadre juridique international du RCA, avec l'applicabilité des textes juridiques internationaux le régissant et les procédures de recouvrement ainsi que les perspectives apportées par les travaux parlementaires et la modernisation du recouvrement des créances alimentaires.

Au niveau international, le RCA est régi par

- La Convention de New York du 20 juin 1956 sur le RCA à l'étranger qui a établi une coopération entre les autorités centrales (AC) désignées par les Etats signataires ;
- La Convention de La Haye du 23 novembre 2007 sur le RCA* destinées aux enfants et à d'autres membres de la famille ;
- Le Règlement (CE) n° 4/2009 du 28 décembre 2008, entré en vigueur le 18 juin 2011, s'applique à toutes les obligations alimentaires découlant des relations de famille, de parenté, de mariage ou d'alliance.

Le Ministère des Affaires étrangères a été désigné autorité centrale (AC) pour la mise en œuvre de la coopération internationale au titre de ces instruments juridiques pour le RCA à l'étranger. Il agit via le Bureau de Recouvrement des Créances Alimentaires (Bureau RCA). Ce bureau compte actuellement 9 agents dont deux agents mis à disposition par le ministère de la Justice, et gérait 2 211 dossiers en janvier 2020.

En tant qu'AC, le Bureau RCA est aussi bien autorité requérante qu'autorité requise. Si la personne créancière réside en France et la personne débitrice réside à l'étranger, le Bureau RCA



est autorité requérante, ceci représente un tiers des dossiers. Le Bureau RCA est autorité requise quand la personne créancière réside hors de France et la personne débitrice réside en France, ceci représente deux tiers des cas.

La mission du Bureau RCA consiste à assurer un suivi administratif des dossiers en coopération avec les autorités étrangères :

- Il transmet et reçoit les demandes et vérifie les pièces ;
- il assiste les demandeurs en les aidant à obtenir certains documents judiciaires et en assurer la traduction ;
- il aide à localiser un débiteur et à obtenir des informations sur sa situation financière avec l'appui du ministère des Finances ;
- il encourage les règlements à l'amiable pour obtenir un paiement volontaire des créances alimentaires ;
- il facilite le recouvrement en intervenant auprès des auxiliaires de justice et se donne pour objectif d'aller au bout de la procédure de recouvrement, y compris le recouvrement forcé par voies d'huissier.

73% des dossiers concernent les Etats membres de l'UE, principalement de Pologne, des Pays-Bas, du Portugal, de la Belgique, de l'Espagne, du Royaume-Uni et hors UE, de la Suisse.

Seuls 5% de dossiers dont est saisi le Bureau RCA concernent des Français de l'étranger. La plupart des dossiers concerne des femmes étrangères qui se tournent vers le Bureau RCA en tant qu'autorité requise car les débiteurs résident en France.

S'agissant du taux de recouvrement, aucune statistique n'est disponible, le bureau RCA n'étant pas l'organisme collecteur des fonds recouvrés. Les huissiers de justice transmettent le plus souvent directement les sommes recouvrées par chèque ou virement directement aux créanciers.

Quatre résolutions ont été adoptées.

La résolution n°1 visait à améliorer l'information des acteurs institutionnels en demandant que la circulaire, en cours d'élaboration à l'époque, relative à la mise en oeuvre du Règlement européen n°4/2009 soit publiée et que le Bureau RCA transmette la brochure d'information financée par la Commission européenne à l'ensemble des acteurs. Ces documents ont bien été diffusés.

La résolution n°2 demandait la création d'une structure unique dédiée au recouvrement des créances alimentaires et, en son sein, d'un pôle spécialisé pour le recouvrement de créances alimentaires à l'étranger. Cette structure a bien été créée au 1er janvier 2017. Il s'agit de l'agence de recouvrement des créances alimentaires. ARIPA (https://solidaritessante.gouv.fr/archives/archives-famille-enfance/dispositifs-d-aides-aux-familles/article/l-agencede-recouvrement-des-impayes-de-pensions). Cette agence permet de simplifier les démarches de recouvrement des impayés de pensions alimentaires pour les familles après les séparations et en particulier, pour les familles monoparentales, assurant ainsi un recouvrement plus réactif et efficace auprès de l'ensemble des parents débiteurs. Cette agence a bien sûr une compétence uniquement nationale. Ainsi, l'ARIPA s'impose dans l'activité du bureau RCA en sa qualité d'Etat requérant, c'est-à-dire lorsque le créancier réside en France. L'ARIPA est adossée à la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf); elle s'appuie sur un réseau de caisses pivots : 22 caisses d'allocations familiales (Caf), piloté par la CAF de l'Ain (Bourg-en-Bresse), pour étendre son activité de recouvrement à l'international. Une part de plus en plus importante des



dossiers "France Etat requérant" relève de la coopération mise en place entre le bureau RCA et l'ARIPA, actuellement 1 dossier sur 6.

Compte-tenu du faible taux de recouvrement des pensions alimentaires, la résolution n°3 demandait qu'une réflexion soit engagée par le législateur pour l'adoption de mesures coercitives à l'encontre des débiteurs afin d'améliorer le taux de recouvrement des créances et pour une interprétation plus stricte du délit d'abandon de famille. La réforme du versement des pensions alimentaires a commencé dans un premier temps le 1er octobre 2020 pour les familles victimes d'impayés avec la mise en place du dispositif d'intermédiation (décret du 30 septembre 2020 sur l'intermédiation financière piloté par les Caf et la MSA. Dans un second temps, comme l'indique le dossier de presse du ministère des solidarités et de la santé du 6 janvier 2021, ce dispositif est étendu depuis le 1er janvier 2021 à toutes les familles le souhaitant au moment de la séparation (ou après la séparation).

Enfin, la résolution n°4 faisait état de l'attitude insuffisamment diligente des Etats du Maghreb dans la mise en oeuvre de leurs obligations découlant de la Convention de New York, et celle de l'Italie dans la mise en oeuvre du Règlement (CE) n°4/2009.

Sur ce point la DFAE nous a apporté la réponse suivante.

Les pays du Maghreb (Tunisie, Maroc et Algérie) représentent environ 4 % des dossiers du bureau RCA. La coopération avec ces pays s'appuie sur la convention de New York du 20 juin 1956, cadre juridique moins efficace que les instruments plus récents (il ne contient aucune disposition relative au fondement des demandes ou aux formes procédurales à utiliser).

À l'exception du Maroc, pays avec lequel la coopération est plus équilibrée, la France est principalement l'Etat requérant. Malgré les mesures mises en œuvre (notamment un dialogue dans le cadre de commissions mixtes), les dossiers peinent à aboutir : les procédures engagées se limitent le plus souvent à une phase amiable et le recouvrement forcée est rarement engagé à l'encontre du débiteur. Il faut souligner qu'en matière d'exécution forcée, c'est le droit de l'Etat requis qui s'applique. Le statut de la femme (plus de 90% des créanciers) dans les pays requis peut constituer un frein à l'efficacité du recouvrement.

L'Italie, pour sa part, occupe une place très modeste parmi les partenaires du bureau RCA (1,6 % du contentieux intra-européen et à peine 1,2% de l'activité totale du bureau).

3. Les déplacements illicites d'enfants (DIE)

Le rapport de Michèle Goupil de mars 2016 a brossé un état des lieux de ce phénomène préoccupant et en forte augmentation. Une enquête menée auprès des conseillers consulaires démontre une large méconnaissance de cette problématique. Ainsi le rapport a donné une synthèse des principaux instruments internationaux applicables, a décrit les difficultés le plus fréquemment rencontrées dans l'application des conventions internationales, et enfin a indiqué quelques-unes des pistes à l'étude par la Conférence de La Haye de droit international privé et a donné quelques orientations pratiques.

La résolution n°1 demandait qu'une vaste campagne d'information soit lancée auprès du grand public et des acteurs institutionnels pour faire connaître le numéro d'appel européen gratuit 116000. Dans sa réponse, l'Administration a indiqué que le Centre Français de Protection de l'Enfance (CFPE) avait proposé de créer une affiche spécifique qui aurait été distribuée dans tout



le réseau diplomatique et consulaire dans le monde afin que les Français concernés puissent avoir une réponse adaptée. Le CFPE a récemment été fusionné avec la Fondation Méquignon et de nouvelles affiches doivent être créées et envoyées dans les postes. La DFAE n'a pas la main sur la création de ces affiches mais fera un rappel aux postes pour que cette information figure sur leur site.

La résolution n°2 demandait un renforcement de la formation des praticiens appelés à intervenir dans les dossiers de déplacements illicites d'enfants. La réponse de l'Administration faisait état d'un projet de guide en cours d'élaboration à l'initiative du Ministère de la Justice, autorité centrale française au titre de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement d'enfants, et du règlement 2201/2003 du conseil de l'Union européenne en matière matrimoniale et de responsabilité parentale. Ce guide est maintenant en phase finale d'élaboration et devrait être publié au printemps 2021. C'est un guide des bonnes pratiques qui sera à l'usage des magistrats de liaison en poste à l'étranger et circulé dans les consulats. Il sera également à usage interne au Ministère de la Justice. Depuis septembre 2020 la DFAE a établi des fiches réflexes en matière de d'action et de protection consulaires pour les agents, qui inclus une fiche sur les DIE. De plus, une formation spécifique sur les DIE est prévue pour les agents consulaires.

Enfin, la résolution n°3 demandait qu'une information spécifique soit mise en place sur les sites internet de tous les postes diplomatiques et consulaires avec une mention faite à la Cellule de Médiation Familiale. Durant la session d'octobre 2019, Michèle Goupil ayant constaté que dans plusieurs pays cette référence ne figurait pas sur le site du poste, a demandé si la DFAE pouvait rappeler aux services consulaires d'inclure cette information sur leur site. La DFAE nous a assuré qu'un rappel sera fait auprès des postes.

4. Usurpation d'identité

En octobre 2016, Jeanne Dubard a rendu un rapport sur les usurpations d'identité à l'issue des travaux d'un groupe de travail constitué avec Jean-Daniel Chaoui. Une résolution unique adoptée à l'unanimité par la Commission des Lois et l'AFE, demandait la mise en place de mesures de prévention, d'un protocole uniforme, homogène et systématique par l'ensemble des postes consulaires pour le traitement des cas d'usurpation d'identité, et la présentation en Conseil consulaire restreint, pour avis, des situations d'usurpation d'identité relevées dans un poste lorsqu'elles entrainent des conséquences sociales, civiles ou financières pour la ou les personnes concernées.

Dans sa réponse, l'Administration a accepté le principe de l'élaboration d'un support informant les usagers sur les moyens de se prémunir contre les usurpations d'identité et qui serait diffusé dans les postes. L'Administration a également assuré que les mesures souhaitées pour le traitement des cas d'usurpation sont déjà mises en pratique dans les postes qui observent la plus stricte neutralité dans la procédure et apportent toute l'assistance nécessaire aux victimes pour faire valoir leurs droits, en bonne coordination avec le tribunal de grande instance de Paris et les services centraux compétents du ministère de l'intérieur. En revanche, notre demande concernant l'examen pour avis en conseil consulaire restreint de cas d'usurpation d'identité a été refusée.

Par ailleurs, la DFAE nous a fait part des précisions suivantes en matière d'usurpation d'identité:

« 185 situations d'usurpation d'identité ont été détectées par les postes en 2019 (194 en 2018 et 2017, 184 en 2016, 210 en 2015). Les postes africains où sont recensées les plus importantes



communautés françaises (Abidjan, Alger, Annaba, Bamako, Dakar, Moroni, Oran, Tananarive, Tunis) et le consulat général à Londres (pour des raisons de volumétrie : Londres a en 2019 délivré 11% de l'ensemble des titres délivrés dans le réseau consulaire – 40 000 sur 350 000 titres) sont les plus exposés.

Les ministères de l'Europe et des affaires étrangères et de l'Intérieur font le constat que le phénomène des usurpations d'identité serait progressivement en voie d'endiguement en raison, en particulier, de l'apport du numérique. Le dispositif APERS (authentification par les empreintes — renouvellement simplifié), généralisé à l'automne 2016, permet désormais l'authentification des usagers sollicitant le renouvellement de leur passeport biométrique.

Cette authentification est réalisée par la comparaison des empreintes digitales du détenteur du passeport avec celles qui sont contenues dans la puce du titre et/ou enregistrées dans la base centrale de l'application TES (Titres Electroniques Sécurisés). L'extension de ce dispositif très fiable (détection automatisée des situations d'usurpation d'identité) aux procédures de délivrance des cartes nationales d'identité est en cours d'étude par les services du ministère de l'Intérieur et par l'ANTS (Agence Nationale des Titres Sécurisés).

Sur l'aspect communication, la diffusion d'une campagne via twitter.com/FR_Consulaire serait envisageable, en se fondant sur les contenus existants tels que : www.economie.gouv.fr/particuliers/protection-usurpation-identite www.france-victimes.fr/index.php/categories-inavem/105-actualites/708-l-usurpation-d-identite-comment-la-prevenir-comment-reagir »

5. La mobilité internationale des Français

La Commission des Lois a examiné en détail le rapport de la députée Anne Genetet sur la mobilité internationale des Français. Dans son rapport de mars 2019, Jeanne Dubard, à l'issue des travaux du groupe de travail constitué avec Annik Valldecabres et François Boucher, a fait une synthèse et une hiérarchie des recommandations proposées par la députée pour les Français de l'étranger sur deux thèmes du rapport : Simplification de l'accès aux services publics d'une part, et Retour en France d'autre part.

Cinq priorités ont été dégagées dans cinq résolutions.

a) Accueil téléphonique dans les consulats

La première résolution concerne une amélioration de l'accueil téléphonique dans les consulats en délocalisant les appels par la création d'une plateforme unique accessible 24/7 organisée selon un système de filtrage des appels.

Ce projet de centre d'appel est en cours d'évaluation par la DFAE. Les objectifs sont les suivants :

- Installé en France et joignable par courriel ou par téléphone au tarif d'un appel local, le centre d'appel permettra aux Français de l'étranger d'obtenir une assistance pour initier leurs démarches administratives ;
- Ainsi, les consulats pourront concentrer leurs moyens sur les dossiers nécessitant une intervention locale ou un accueil physique de l'usager;



- En centralisant les centaines de milliers de sollicitations traitées chaque année dans le réseau, il transformera une activité aujourd'hui invisible en un puissant outil de service au public, dont attesteront des statistiques détaillées.

Le modèle retenu pour le centre associe une réponse de premier niveau opérée par un prestataire et une réponse experte opérée par une équipe du ministère. Cette organisation permettra de limiter les impacts sur les effectifs tout en offrant une garantie de qualité.

Une première étude a pu être commandée pour préciser les infrastructures nécessaires au futur centre et permettre la rédaction du marché. Sur la base de celle-ci, la phase de rédaction du marché va être engagée, l'objectif étant à l'été 2021 de pouvoir initier l'activité dans 15 à 20 pays de l'Union européenne.

b) Simplification de l'accès aux services publics

Deux résolutions concernent la simplification de l'accès aux services publics pour les Français de l'étranger afin de pallier aux difficultés rencontrées par nos compatriotes pour effectuer des formalités administratives pour des raisons liées à la langue, à l'obligation de déplacement au consulat et à la complexité administrative; mais également d'assurer une meilleur prise en compte par les administrations des spécificités des Français de l'étranger, le besoin d'améliorer les formulaires administratifs dématérialisés pour que les Français de l'étranger puissent renseigner leurs diverses coordonnées, les difficultés de contacter depuis l'étranger les administrations françaises par téléphone, la nécessité de dématérialiser certaines procédures. Ces résolutions n'ont pas reçu de réponse et notre dernière audition de Madame Genetet montre que les évolutions en la matière sont très lentes.

c) Retour en France

Les deux dernières résolutions visent à faciliter le retour en France.

Concernant l'inscription des enfants dans un établissement scolaire, il a été demandé que les familles puissent bénéficier d'une dispense de présentation d'un justificatif de domicile lors de la première inscription. Cette résolution n'a pas reçu de réponse.

En revanche, notre résolution sur la promotion du dispositif Visale a reçu une réponse confirmant que l'AEFE communique de différentes manières sur l'existence de ce dispositif afin que les élèves des lycées français à l'étranger et leurs parents soient correctement informés des facilités qui leur sont offertes pour revenir étudier en France.



III. LES THEMES RELATIFS AU STATUT DES CONSEILLERS CONSULAIRES ET A LEUR ELECTION

1. Le statut des Conseillers consulaires

Entre 2015 et 2018, la Commission des Lois a dressé un bilan de la loi du 22 juillet 2013 relative à la représentation non parlementaire des Français établis hors de França et au décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres, et a fait des propositions pour améliorer le fonctionnement des conseils consulaires et les conditions d'exercice des conseillers.

Il est à noter que dès juin 2015, les sénateurs Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte avaient déjà fait une première évaluation de la réforme de 2013.

En octobre 2016, le rapport rédigé par Alexandre Bezardin et le groupe de travail composé de Jean-Marie Langlet, Olivier Piton, Daphna Poznanski-Benhamou, Radya Rahal, Martine Schoepner et Guy Sukho, avait prôné une amélioration du dispositif existant en privilégiant une meilleure articulation et collaboration entre les élus et l'administration consulaire ainsi qu'une amélioration du fonctionnement et du rôle de l'AFE, notamment par un mode de calcul des indemnités des conseillers consulaires plus adapté à leur situation réel et une augmentation des moyens de l'AFE.

En octobre 2017, le rapport de Daphna Poznanski-Benhamou et Radya Rahal sur les conditions d'exercice du mandat de conseiller consulaire avait mis en évidence la spécificité des élus consulaires. A la suite de ce rapport, l'AFE avait voté un avis demandant au Gouvernement d'assimiler le statut des conseillers consulaires à celui des élus des collectivités territoriales.

Le rapport de Daphna Poznanski-Benhamou de mars 2018 (avec le groupe de travail composé de Jeanne Dubard, Marie-Christine Haritcalde, Jean-Marie Langlet, Olivier Piton, Annik Valldecabres) a bouclé l'évaluation de la réforme d'une part en faisant une synthèse des difficultés d'application relevées par les rapports Frassa-Leconte et Bezardin, et d'autre part, en faisant des propositions très concrètes pour l'amélioration de la représentation des Français de l'étranger.

a) Les avancées obtenues

A ce jour, le législateur et l'administration ont mis en œuvre les propositions suivantes.

Faciliter les déplacements entre pays d'une même zone : La demande répétée de délivrance d'un passeport de service (motion n°1 d'octobre 2016 et résolution n°4 de mars 2018) pour faciliter les déplacements des conseillers consulaires dans certaines régions du monde a toujours été refusée. Cependant, selon la réponse à la motion, les postes diplomatiques et consulaires ont été invités à appuyer auprès des autorités locales toute demande de visa d'un élu qui, souhaitant circuler dans sa circonscription, rencontrerait des difficultés pour obtenir un visa ; de plus, le Secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger, propose que les élus de circonscriptions composées de plusieurs pays exigeant des visas d'entrée et / ou présentant des difficultés spécifiques, demandent la délivrance d'un second passeport ordinaire qui leur serait délivré à titre gracieux.



<u>Participation au STAFE</u>: Lors du remplacement de la réserve parlementaire par le STAFE, les conseillers consulaires ont été dûment impliqués dans la nouvelle procédure d'octroi d'aides et sont consultés pour la sélection des projets soumis.

Renforcement des fonctions et prérogatives : En décembre 2019, la loi n°2019-1461 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique a modifié dans son article 111 la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de França pour mettre en place les mesures suivantes qui seront applicables à compter des élections des Conseillers des Français de l'Etranger de mai 2021 :

- Changement de dénomination mis en application depuis l'an dernier : les conseillers consulaires sont désormais dénommés « Conseillers des Français de l'étranger », évitant ainsi une confusion avec les personnels du consulat ;
- Le Conseil consulaire sera présidé par un élu qui sera désigné lors de la première réunion suivant les élections consulaires de mai 2020; cette disposition vise à renforcer le rôle des élus dans l'examen des dossiers d'aide financière à caractère social, aux côtés du Chef de poste qui sera Rapporteur général afin de préparer les dossiers et les procèsverbaux de réunion.
- Les Conseillers des Français de l'étranger auront droit à une formation en lien avec leurs fonctions, organisée par le MEAE. Cette formation est déjà prévue par les textes mais n'a pas été mise en application jusque-là, sauf partiellement pour les conseillers à l'AFE.
- Afin d'améliorer leur visibilité, les Conseillers des Français de l'étranger pourront bénéficier de cartes d'élus et d'une adresse électronique dédiée.

<u>Informations concernant les mouvements sur la LEC</u>: Il a bien été confirmé que les Conseillers des Français de l'Etranger pourront avoir connaissance des mouvements sur la LEC après la réunion de la commission de contrôle, comme tout électeur de la circonscription, les listes de radiation et d'inscription étant pas nature publiques.

<u>Le vote par internet</u>: Utilisé lors des élections consulaires de 2014, le vote par internet n'a pas été mis en œuvre pour les élections législatives de 2017. Le rétablissement du vote par internet pour les élections des représentants parlementaires et non parlementaires des Français établis hors de France était une demande récurrente afin de faciliter le vote pour les personnes éloignées des bureaux de vote et augmenter la participation à ces élections dans le but de renforcer la légitimité des élus. Cette demande a été renouvelée par la Commission des Lois dans sa résolution N°6 de mars 2018. Une nouvelle solution de vote par internet a été homologuée en janvier 2020. La section 2. b ci-dessous détaille la mise en œuvre du vote par internet pour les élections consulaires de mai 2020/2021.

<u>Coopération entre l'AFE et les parlementaires</u>: La mise en place, pour la première fois lors de la session de mars 2019, d'une Commission permanente réunissant le Secrétaire d'Etat des Français de l'étranger, le bureau élargi de l'AFE (président, vice-présidents, présidents de groupe et présidents des commissions) et les députés et sénateurs représentant les Français établis hors de France, vise à permettre un échange formalisé afin que les propositions de l'AFE soient portées au Parlement.

b) Avis de la Commission des Lois sur le projet de décret mettant en œuvre ces changements

La Commission de lois, des règlements et des affaires consulaires a été saisie pour avis en octobre 2020 par le Bureau de l'AFE, lui-même saisit par le Gouvernement, sur le projet de décret modifiant le décret n°2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à



l'Assemblée des Français de l'étranger et à leurs membres suite à la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, notamment son article 111 qui modifie certaines dispositions de la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 relative à la représentation des Français établis hors de France.

Ainsi qu'explicité plus haut, les modifications prévues par l'art. 111 de la loi du 27 décembre ont eu pour but de respecter davantage les principes démocratiques en étendant les attributions des élus à la présidence des conseils consulaires et dans leur organisation et leur fonctionnement. L'avis préconise donc de préciser les attributions exactes des élus d'une part et du Rapporteur Général d'autre part, et de définir leur périmètre d'action. Aussi, l'avis préconise que les règles applicables aux élus en France doivent l'être également aux élus des Français de l'étranger et que, pour respecter les usages républicains, l'ordre de préséance des conseillers consulaires doit être fixé non par lettre alphabétique mais en fonction de leur ordre d'élection.

Cet avis est en cours d'étude par le Conseil d'Etat qui décidera ou non de suivre les propositions faites par l'AFE pour la mise en œuvre des nouvelles dispositions de la loi du 22 juillet 2013.

c) <u>Les réflexions à poursuivre</u>

Certains aspects des fonctions et prérogatives des Conseillers des Français de l'Etranger demandent à être renforcés. Il s'agit principalement des points suivants.

Maintien de l'AFE: Il est apprécié par l'ensemble des parties prenantes que les Conseillers des Français de l'Etranger en tant qu'élus de proximité issus du suffrage universel direct ont largement contribué à l'amélioration et à l'efficacité de la représentation des Français établis à l'étranger. En revanche, le maintien et le renforcement de l'AFE restent une demande forte et la réflexion en la matière doit se poursuivre. Selon notre résolution n°1 de mars 2018, nous demandons à ce que l'ensemble des Conseillers des Français de l'Etranger constituent l'AFE, et le maintien de deux sessions annuelles de l'AFE à Paris afin qu'elle assume pleinement son rôle comme force de proposition, d'expertise, de synthèse et de dialogue avec le gouvernement, la représentation nationale et l'administration.

<u>Consultation de l'AFE</u>: Malgré plusieurs demandes, résolution n°3 d'octobre 2016 et résolution n°2 de mars 2018, et comme nous l'avons constaté au chapitre I ci-dessus, l'AFE reste rarement consultée par le gouvernement s'agissant des textes pris sur l'organisation de la représentation des Français de l'étranger.

Relations avec le Chef de poste : Certains aspects des fonctions et prérogatives des Conseillers des Français de l'Etranger restent cependant à l'appréciation du Chef de poste comme la tenue de permanence dans les locaux du consulat et la présence des Conseillers des Français de l'Etranger lors des tournées ou certains événements. Une clarification par le biais d'une circulaire définissant le rôle et les prérogatives des Conseillers des Français de l'étranger après les élections consulaires de mai 2021 serait utile.

<u>Indemnités</u>: L'ajustement des indemnités des Conseillers des Français de l'Etranger reste un sujet d'amélioration pour prendre en compte la taille et la répartition de la communauté française dans les grands pays et pour faciliter l'exercice du mandat pour les conseillers ne résidant pas dans la ville du poste consulaire (résolution n°2 d'octobre 2016).



2. Les élections

a) <u>Bilan des élections consulaires de 2014 et améliorations apportées – Bilan des élections</u> 2017

La loi 2013-659 et le décret 2014-1446 ont mis en œuvre pour la première fois les élections des 443 conseillers consulaires à travers le monde et des 90 conseillers à l'AFE qui ont eu lieu respectivement les 17 mai et 22 juin 2014.

Notre collègue Georges-Francis Seingry, membre de la Commission des Lois et Vice-Président de l'AFE à l'époque, a préparé en mars 2015 un rapport détaillé sur la tenue de ces élections. Ce bilan a dégagé les pistes d'amélioration suivante dont certaines ont été mises en œuvre depuis. Monsieur Seingry a fait un suivi en octobre 2016 dans son rapport « Élections 2017-2020 : Point d'étape et perspectives ».

- Mobiliser par l'information :

Afin d'améliorer la participation des électeurs, l'information permettrait de mieux faire connaître aux électeurs de la circonscription les élus consulaires, de valoriser leur rôle et de communiquer sur la tenue et l'enjeu des élections consulaires.

Lors de la préparation des élections annulées de 2020, la DFAE a organisé une campagne d'information importante. Elle sera certainement mise en œuvre pour les élections de 2021 et présentée au cours de la session AFE de mars 2021.

- Améliorer la tenue des listes électorales consulaires (LEC)

Afin de faciliter la communication avec les électeurs, il était nécessaire de perfectionner la mise à jour des LEC, y compris les adresses mail et les numéros de téléphones portables.

La création du Registre électoral unique (REU), a apporté des améliorations. Le REU est traité en détail ci-après.

- Améliorer les dispositions de la loi du 22 juillet 2013 et du décret du 18 février 2014

Une modification des dispositions de la loi était souhaitée concernant les modalités de constitution et de dépôt des listes (élections consulaires et AFE), le vote par anticipation et par procuration (AFE et sénatoriales) et le mode de répartition des délégués consulaires.

A ce jour, la seule modification apportée à la loi concerne le dépôt des candidatures. Le dépôt est désormais possible dans n'importe quel poste d'une circonscription électorale consulaire, et non plus exclusivement dans les postes chefs-lieux de circonscription. De plus, le dépôt par voie dématérialisée est désormais possible par le simple envoi des documents de candidature scannés à l'adresse courriel du poste.

- Prendre acte des limites de la dématérialisation en rétablissant l'envoi de la circulaire par la voie postale



L'envoi des circulaires par la poste permettrait aux électeurs de recevoir une meilleure information. Cette demande n'a cependant pas été acceptée en raison du coût et du respect des délais de communication.

- Parfaire le vote internet

L'expérience du vote par internet a démontré la nécessité de résoudre certains freins techniques (identifiants, Java, Mac, poids des documents électoraux dématérialisés, liens actifs) d'une part, et de favoriser la convivialité et l'ergonomie de la procédure de vote d'autre part.

Depuis 6 ans, la DFAE, avec le prestataire sélectionné pour créer la solution de vote électronique, n'a cessé d'améliorer cette solution. Cf. section b) ci-dessous.

- Élargir le vote par internet à toutes les élections auxquelles prennent part les Français de l'étranger

Le vote par internet est prévu pour les élections législatives et la DFAE travaille avec le prestataire pour sa mise en œuvre. Deux tests grandeur nature seront effectués en septembre et décembre 2021.

- Renforcer la formation du personnel diplomatique et consulaire en vue d'un meilleur environnement matériel et juridique lors d'un vote à l'urne

Dans son rapport, Monsieur Seingry concluait que notre message semble être bien passé. Le bureau des élections de la DFAE a travaillé en lien étroit avec le service de la formation afin que les agents soient pleinement sensibilisés du droit électoral. Le didacticiel « élection » a été refondu et le bureau des élections rédige des fiches « réflexes » qui seront prochainement complétées.

Enfin, en octobre 2017, notre collègue Martine Schoepner a préparé une évaluation très détaillée de la tenue des élections présidentielles et législatives dans les bureaux de vote à l'étranger. Un avis a été adopté par l'assemblée, soulignant les nombreux dysfonctionnements non imputables aux électeurs qui les ont privés de vote, demandant des mesures et réflexions sur l'organisation du vote et le rôle de la future commission de contrôle.

b) Le vote par internet

La Commission des Lois a consacré pas moins de 4 rapports sur ce thème et présenté 6 résolutions au cours de la mandature.

Dans un premier rapport d'octobre 2018, les rapporteurs Marie-Christine Haritçalde et Véronique Cartoux ont dressé l'historique et le bilan des votes par internet depuis 2003, date de la création du « vote par correspondance électronique ». Ce rapport soulevait les principaux problèmes du vote par internet et faisait des propositions pour améliorer le processus.

Il a alors été demandé:

que le nombre de tests grandeur nature soit augmenté et que ces tests soient effectués dès que possible pour permettre les corrections nécessaires avant les élections consulaires prévues initialement en 2020;



- que soit prévu une plus grande ergonomie du processus d'identification de l'électeur pour l'accès au portail de vote, en assurant notamment une bonne réception des identifiants et mots de passe par les électeurs;
- que les postes informent les électeurs des modalités du vote par voie électronique sur leur site internet et par tout autre moyen;
- Que les postes sensibilisent les électeurs sur l'importance de fournir une adresse courriel à jour ainsi qu'un numéro de téléphone portable afin d'avoir accès au vote par internet.
- que des propositions soient faites pour développer une identité numérique pour les Français de l'étranger.

Après un test grandeur nature effectué en juillet 2019, notre rapporteur Marie-Christine Haritçalde en a dressé le bilan, constatant que l'ergonomie avait été améliorée mais que les propositions faites ci-dessus devaient être mises en œuvre afin de rendre le vote par internet efficace. De plus, ce test avait permis de constater qu'un procès-verbal électronique relatif au vote par internet n'était pas disponible dans la solution testée.

Un autre test grandeur nature a été effectué en novembre 2019 à la suite duquel la solution de vote a été homologuée en janvier 2020 par le Bureau du vote électronique (BVE).

Notre rapporteur Marie-Christine Haritçalde a donc continué son travail. Elle a établi un bilan de ce deuxième test dans un rapport de mars 2020 puis a fait le bilan du vote par internet dans son rapport sur les élections de 2021 présenté lors de la session de l'AFE d'octobre 2020. Une dernière résolution demandait alors qu'un troisième test grandeur nature soit effectué.

Au vu des constatations faites par notre rapporteur, l'administration nous a apporté certains éléments garantissant la mise en œuvre du vote par internet dans les meilleures conditions possibles.

Sur la partie technique :

- Les identifiants et mots de passe composés de caractères aléatoires seront envoyés par deux canaux distincts, courriel et sms; ce processus d'identification de l'électeur est conforme aux dispositions du règlement général sur la protection des données personnelles et suffisamment sécurisé pour limiter les risques d'usurpation d'identité; il correspond à un seuil minimum de sécurité accepté par la CNIL.
- Une importante campagne de communication, relative à la vérification de la situation électorale des usagers et à la mise à jour de leurs coordonnées, doit être mise en œuvre sur différents supports digitaux, en particulier sur les sites internet des postes et les réseaux sociaux.
- Un modèle de procès-verbal pré-imprimé et spécifique au vote par internet a été créé à l'instar des procès-verbaux utilisés lors des scrutins à l'urne. Il a été expérimenté pendant le test grandeur nature qui a été organisé du 20 au 26 novembre 2020. Conformément à l'article 20 du décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de Françe, tout électeur pourra consulter ce procès-verbal auprès de son ambassade ou de son poste consulaire ou bien encore de la DFAE, pendant un délai de dix jours à compter de l'élection.

Sur un 3ème test grandeur nature:

- La solution de vote par internet conçue par la société SCYTL pour les élections consulaires a fait l'objet de deux tests grandeur nature (TGN), en juillet et novembre 2019, basés sur un panel de plus de 12.000 électeurs répartis dans le monde entier.



- Véritables répétitions générales avant l'élection, ces TGN ont permis de tester la solution de vote par internet sur les plans techniques et ergonomiques. Les opérations techniques de préparation et de suivi du vote ont été supervisées par des experts indépendants. Elles ont toutes été menées à leur terme, en présence de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et sous le contrôle Bureau du vote électronique. Le portail de vote a été ouvert et fermé aux dates et heures prévues. La surveillance des serveurs n'a pas révélé d'anomalies ou d'incidents de sécurité pendant les opérations de vote.
- Les résultats de ces tests, ainsi que les audits de sécurité réalisés, ont permis d'aboutir, en janvier 2020, à l'homologation de la solution de vote.
- Lors des prochaines élections consulaires, reportées à 2021, la solution utilisée sera celle homologuée en janvier 2020. Aucune modification ne sera apportée à la plateforme de vote, à l'exception de quelques mises à jour de dates, de textes et la prise en compte de la nouvelle charte graphique du gouvernement. Des tests fonctionnels seront réalisés par l'équipe projet du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères afin de s'assurer que les modifications demandées sont bien effectuées par SCYTL, sans « effets de bord ».
- Compte-tenu des modifications mineures à apporter à la plateforme de vote, l'organisation d'un nouveau TGN ne présenterait pas de réelle plus-value.
- La principale difficulté concerne la réception, par les électeurs, des codes d'authentification permettant de se connecter à la plateforme de vote, en particulier du mot de passe transmis par SMS. Ainsi, lors du second TGN, environ 15% des électeurs ne l'ont pas reçu. Ce problème, essentiellement dû à des modifications de caractères en fonction des alphabets locaux, ou encore à la politique de certains opérateurs locaux de téléphonie (restrictions sur la transmission de SMS d'opérateurs étrangers), n'est pas lié à la solution de vote en elle-même. Aussi, l'intérêt d'un nouveau TGN, en vue de corriger ce point, serait-il limité. A noter par ailleurs que les électeurs n'ayant pas reçu leur mot de passe par SMS ont la possibilité de générer et recevoir un nouveau mot de passe via un lien internet.

Le report des élections d'un an a nécessité la signature d'un avenant au contrat passé avec la société prestataire Scytl qui, parallèlement a fait faillite, et a été reprise par une entreprise écossaise après accord du juge espagnol. La Commission a souligné le caractère contradictoire des informations qui lui ont été fournies, notamment eu égard à l'ancienneté des difficultés financières du prestataire du vote par Internet choisi par le Ministère. Étant donné l'homologation de la solution, la reprise de la société et le report, la Commission a émis des réserves quant à la capacité du prestataire à réagir en cas de difficultés, notamment en cas de faille de sécurité. La Commission a enfin été informée qu'une nouvelle procédure était lancée concernant les échéances législatives de 2022.

Pour la bonne information concernant le vote par internet :

Les campagnes de communication sont coordonnées pour l'ensemble des opérations électorales par les services de la DFAE (bureau des élections, cellule communication, cellule vote par internet) et de la direction de la communication et de la presse (DCP). Trois vagues de communication distinctes sont prévues et permettront d'adresser aux électeurs un message adapté à l'approche de la date du scrutin.

c) <u>Le Répertoire électoral unique (REU)</u>



Le REU a été institué par la loi n°2016-1048 du 1er août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales et a été mis en œuvre à partir du 1er janvier 2019. Il a pour finalité la gestion du processus électoral et la fiabilisation des listes électorales.

La Commission des Lois a souhaité étudier les conséquences de la mise en place du REU pour les Français de l'étranger puisqu'il se substitue aux listes électorales consulaires tenues indépendamment par chaque consulat.

Le rapporteur Radyal Rahal a souligné les principaux changements apportés par le REU dans son rapport présenté en octobre 2019.

Les éléments principaux sont les suivants :

- Pour l'électeur, le principal changement est la suppression de la date limite de dépôt d'une demande d'inscription auparavant fixée au 31 décembre. Depuis le 1er janvier 2019, la date limite d'inscription pour un scrutin donné est fixée dans le cas général au 6° vendredi précédant ce scrutin;
- Pour les Français établis à l'étranger, elle supprime la possibilité d'être inscrit simultanément sur une liste communale en France et sur une liste consulaire à l'étranger.
- Une commission de contrôle s'assure avant chaque scrutin de la régularité de la liste électorale.

Le REU permet la mise à jour en continu des listes électorales. Son système de gestion permet l'arrêt des listes électorales et l'extraction des listes électorales, images du répertoire à une date donnée. Le dispositif garantit l'unicité d'inscription de tout électeur.

Bien sûr, les listes électorales pour les élections consulaires de 2021 seront extraites du REU.

d) Les élections de 2021

La Commission des Lois s'est penchée sur le report des élections consulaires à mai 2021. Le rapport préparé par Marie-Christine Haritçalde pour la session d'octobre 2020 examine les différentes étapes et conséquences de ce report. Il fait état du rapport du comité scientifique attendu au plus tard le 23 février 2021 sur l'évaluation de la situation sanitaire dans le monde et la possibilité d'organiser des élections. Il mentionne les améliorations obtenues sur les modalités de dépôt des candidatures.

La Commission des Lois a également proposé une recommandation concernant les élections 2021. Cette recommandation a été adoptée par le bureau de l'AFE en intersession en décembre 2020 et portait sur les demandes suivantes :

- la publication de l'arrêté fixant le nombre de sièges à pourvoir au plus tard le 15 janvier de l'année de l'élection afin de laisser aux candidats suffisamment de temps pour établir leur liste :
- la publication de la dernière mise à jour du mémento du candidat au plus tard six semaines avant la date de dépôt des candidatures pour éviter des erreurs et confusion de dernière minute pouvant entraîner le rejet de candidatures ;
- l'envoi d'instructions précises et cohérentes aux postes quant à la stricte étendue de leur rôle de contrôle matériel des candidatures afin d'éviter toute interprétation potentiellement défavorable aux candidats.



Nous avons pu constater que l'arrêté fixant le nombre de sièges à pourvoir a été publié le 21 janvier, ce qui laisse un délai raisonnable pour permettre aux candidats de finaliser leur liste dans des conditions optimales d'ici le 20 mars prochain, date limite de dépôt des candidatures.

La première version du mémento du candidat a été publiée très tôt, dès le début du mois de décembre 2020 et sa dernière mise à jour date du 29 janvier 2021.



IV. LES THEMES RELATIFS AUX SERVICES CONSULAIRES

1. La mutualisation des moyens des consulats européens

En octobre 2016, Ronan Le Gleut a rédigé un rapport sur la création de « consulats européens » afin de mutualiser les moyens entre pays de l'Union européenne. Il constatait en effet que la France réduit malheureusement la taille de son réseau consulaire et va jusqu'à fermer les sections consulaires d'ambassades.

Une première résolution demandait que lorsque la fermeture d'un consulat ou d'une section consulaire d'ambassade est envisagée, une étude d'impact soit réalisée afin d'évaluer les conséquences sur les communautés françaises et que soit étudié la mutualisation des moyens avec d'autres Etats de l'Union européenne sur place. L'administration a confirmé qu'elle examinait avec soin l'impact d'une fermeture sur la communauté française et que des solutions étaient proposées, notamment pour les visas de court séjour où une représentation de la France par un partenaire Schengen est mise en place. La mutualisation de certains moyens existe déjà, notamment entre la France et l'Allemagne dans plusieurs pays où des co-localisations de services consulaires ont vu le jour. En revanche, la mutualisation des services consulaires aux Français établis hors de France avec des partenaires européens n'est pas envisageable en raison d'importantes divergences de compétence et de pratique consulaire, par exemple en matière de délivrance de titres d'identité et de voyage, ou d'aide sociale.

Deux autres résolutions demandaient d'une part, s'il pourrait être envisagé que les passeports français puissent être remis par les Délégations de l'Union européenne quand l'ambassade est un Poste de Présence Diplomatique et d'autre part s'il pourrait être envisagé que les Français établis dans l'Union européenne puisse obtenir leur passeport français auprès des mairies de leur pays de résidence. Référence était faite aux citoyens allemands résidant en Autriche qui pourront refaire leurs passeports dans les mairies autrichiennes. L'administration a indiqué dans ses réponses que ces pratiques ne seraient pas possibles pour des raisons juridiques, en l'état actuel des traités.

2. Les Consuls honoraires

La note de travail de Jean-Daniel Chaoui de mars 2017 a formulé des propositions concernant le statut et les champs de compétence des consuls honoraires.

La population française établie à l'étranger est de 1.782.188 au 1er janvier 2017. Ce chiffre est en augmentation de près de 200.000 personnes en cinq ans. Par ailleurs, comme l'inscription au registre n'est pas obligatoire, les associations de Français établis hors de France estiment que les Français seraient entre 2,3 et 2,6 millions à vivre à l'étranger. Parallèlement à cette augmentation de la population française à l'étranger, le réseau consulaire se réduit continuellement et le service apporté aux Français établis hors de France diminue. Dans ces conditions, le rôle de « guichet administratif » joué par les 504 consuls honoraires dans le monde est essentiel.

L'AFE a considéré que l'on pouvait faciliter la vie des Français établis hors de France en faisant évoluer les compétences générales, les attributions administratives et la formation des consuls honoraires. Elle a voté en ce sens plusieurs résolutions pour



- que soit généralisée l'organisation d'une réunion de travail annuelle entre les consuls honoraires et les conseillers consulaires d'une même circonscription consulaire ;
- qu'un courriel soit envoyé par le chef de poste aux Français établis dans le territoire de compétence d'un consul honoraire pour informer les Français de l'étranger de ses attributions administratives ;
- qu'au sein d'une circonscription consulaire, le chef de poste consulte pour avis le conseil consulaire avant la nomination ou le renouvellement d'un consul honoraire.

Dans sa réponse l'administration a indiqué qu'elle était favorable à ces initiatives et qu'elle sensibiliserait les postes sur ces aspects.

3. La modernisation des services consulaires

En mars et octobre 2015, notre collègue Morgane Marot a préparé un rapport sur le suivi des mesures de modernisation et d'amélioration des services consulaires engagées par le gouvernement et l'administration. En effet, parallèlement à la forte présence de la France à l'étranger, le réseau consulaire a pour ambition d'offrir des services de qualité aux Français de l'étranger, dans la continuité de ce qui est proposé sur le territoire. Les mêmes objectifs de modernisation et d'optimisation s'appliquent à l'administration des Français de l'étranger et sur le territoire français. La dématérialisation de certaines démarches, accompagnées de mesures de simplification administrative, facilitent l'accès aux services consulaires et fluidifient la mobilité. Dans ce cadre l'administration a conscience de l'importance de se doter d'outils technologiques performants.



V. LES THEMES RELATIFS A LA CRISE SANITAIRE

A la suite de l'annulation de la session de l'AFE de mars 2020 et le report à mai 2021 des élections consulaires initialement prévues en mai 2020, l'AFE s'est réunie en octobre 2021 dans un format inédit. Les élus ayant pu et voulu se déplacer à Paris ont assisté physiquement à la session. Les autres ont participé aux travaux de leur commission et à la plénière en visioconférence.

Cette session a été entièrement consacrée à la crise sanitaire liée à la Covid-19.

La Commission des Lois a traité deux sujets :

- Le réseau face à la crise ; et
- Les déplacements des Français de l'étranger.

Enfin, tout récemment, en février 2021, le bureau de l'AFE a demandé à notre Commission de se prononcer sur les dispositions du décret du 30 janvier 2021 concernant les conditions d'entrée en France des voyageurs en provenance de pays ne faisant pas partie de l'espace européen.

1. Le réseau face à la crise

La vice-présidente de notre Commission, Radya Rahal, a consacré un rapport sur l'action et la réactivité de l'administration française à l'étranger, et la coopération développée avec les élus pendant la crise sanitaire.

Ce rapport avait pour objectif de tirer un premier bilan constructif du fonctionnement du réseau consulaire pendant la première moitié de l'année 2020, des moyens et méthodes de travail mis en place pour faire face à l'urgence et la collaboration développée avec les élus.

Notre rapporteur conclu que « face à la crise, une réponse a été improvisée, par les agents de l'État, par les élus, par chacun d'entre nous. Elle a été plus ou moins pertinente, plus ou moins efficace et plus ou moins adaptée. Elle a eu néanmoins le mérite d'exister : même imparfaits, des services consulaires ont pu être maintenus, dans des conditions parfois dantesques pour les agents. Les élus qui ont pu être en lien avec leur poste et la communauté ont démontré le caractère essentiel de ce mandat si peu considéré, qui permet une remontée d'informations du terrain, indispensable en période d'état d'urgence. »

Les résolutions et recommandations adoptées par l'AFE visent à améliorer le travail de tous en formulant les demandes suivantes :

- un renouvellement des équipements informatiques permettant aux agents, tant de l'administration centrale que dans les postes, de maintenir un service à distance ;
- un audit sur l'organisation et les conditions de travail des agents titulaires et de droit local dans les postes diplomatiques et consulaires ;
- la mise en place du droit à la formation pour les conseillers des Français de l'étranger (tel que prévu par la loi), en incluant particulièrement la dimension numérique pour les conseillers des Français de l'étranger qui en font la demande ;
- la mise en place, en période d'état d'urgence, d'une information régulière des conseillers des Français de l'étranger par leur poste diplomatique et consulaire via des outils



numériques adaptés à la circonscription, notamment sur la situation sanitaire, sécuritaire et règlementaire dans leur pays de résidence ;

- la participation des conseillers des Français de l'étranger au traitement des demandes d'aides exceptionnelles de solidarité :
- la mise ne place de modalités de travail uniforme sur tout le réseau dans le cadre des conseils consulaires en formation de bourses afin d'avoir accès à toutes les informations relatives aux familles (nom...) permettant une prise de décision tout en protégeant les données privées des demandeurs.

L'administration n'a pas encore répondu à ces demandes mais la situation évoluant rapidement, nous avons reçu l'assurance que

2. Le déplacement des Français de l'étranger en période de Covid 19

Ce thème a été étudié par notre collègue Olivier Piton, auteur de deux rapports sur le sujet. Le premier rapport porte sur les conditions de déplacement durant le printemps et l'été 2020 et a été présenté lors de la session de l'AFE en octobre dernier. Le deuxième rapport a été préparé en octobre 2020 à la demande du bureau de l'AFE pour former l'avis de cette assemblée sur les dispositions du décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 qui a restreint l'entrée des personnes arrivant de pays ne faisant pas partie de l'espace européen.

La pandémie de Covid 19 a en effet considérablement compliqué les déplacements des citoyens Français de l'étranger vers la France. Les impératifs sanitaires ont obligé le gouvernement à prendre certaines mesures qui ont engendré des difficultés propres pour certains de nos compatriotes de l'étranger, soumis à des restrictions spécifiques, pénalisantes et durables.

a) La situation durant le printemps et l'été 2020

Durant cette période, les Français de l'étranger qui voulaient venir en France étaient soumis à des règles différentes selon le pays d'où ils partaient. Les Français en provenance des pays listés "vert" pouvaient rentrer en France sans obligation sanitaire particulière, notamment en provenance des pays de l'Espace Schengen. Et les Français des pays listés "rouge" devaient se soumettre à un test PCR 72 heures avant leur départ et celui-ci devait naturellement être négatif.

Une discrimination de fait est apparue entre Français de l'étranger dès la publication du décret n° 2020-911 du 27 juillet 2020 qui a opéré une distinction entre les 33 pays listés "rouge" à cette date. Les Français en provenance de 29 de ces pays pouvaient toujours passer les tests à leur arrivée tandis que nos compatriotes en provenance des 4 pays restant : Barhein, Emirats Arabes Unis, Etats-Unis et Panama devaient se soumettre à un test PCR AVANT embarquement pour la France et le présenter à l'aéroport sous peine de ne pas être admis à embarquer.

Afin de faire cesser cette discrimination, notre Commission a proposé deux résolutions qui ont été adoptées à l'unanimité, dans lesquelles il était demandé l'équité :

- qu'aucune différence ne soit faite entre Français en provenance des pays listés "rouge" et que tous puissent passer les tests PCR à leur arrivée en France ;
- que les Français qui ont été obligés de financer eux-mêmes les tests PCR pratiqués à l'étranger bénéficient d'un remboursement si leur titre de transport a été acquis avant le 27 juillet 2020, date de publication du décret, et que leur déplacement en France a été effectué après le 5 août 2020, date d'entrée en vigueur de l'obligation de produire un test PCR négatif de moins de 72 heures pour pouvoir se rendre en France.



A ce jour, ces deux résolutions n'ont pas reçu de réponse de la part de l'administration.

b) <u>Avis de la Commission sur la situation créée par le décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021</u>

Notre rapporteur Olivier Piton, après avoir analysé et listé les textes applicables a proposé un résumé de la situation et une conclusion dans un avis qui a été adopté à l'unanimité moins une abstention par le bureau de l'AFE en février 2021.

A compter du 31 janvier 2021, le Gouvernement a pris des mesures règlementaires de contrôle temporaires aux frontières nationales, à l'entrée comme à la sortie.

Quatre cas de figure du nouveau régime de circulation se présentent :

- 1/ En cas de déplacement depuis la France vers un pays de l'espace européen : Pas de restrictions.
- 2/ En cas de déplacement vers la France depuis un pays de l'espace européen : Le régime des « motifs impérieux » ne s'applique pas. Seules les mesures de contrôle sanitaire sont obligatoires.
- 3/ En cas de déplacement depuis la France vers un pays extérieur à l'espace européen : Obligation pour tout ressortissant français de disposer d'un « motif impérieux » dont le contrôle de validité sera effectué en France avant le départ. Les ressortissants étrangers souhaitant regagner leur pays d'origine ou de résidence sont libres de quitter le territoire.
- 4/ En cas de déplacement vers la France depuis un pays extérieur à l'espace européen : Obligation pour tout voyageur de disposer d'un « motif impérieux » pour entrer sur le territoire métropolitain.

L'avis conclut ainsi :

Qu'il revient à chacune et chacun de déterminer si un voyage en ou depuis la France répond à une nécessité et que, par conséquent, ces restrictions aux déplacements représentent un aménagement au droit fondamental pour tout ressortissant français d'accéder au territoire national, en raison du contexte d'état d'urgence sanitaire.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 modifiée par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 instituant puis prorogeant l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid-19 peut restreindre, de façon strictement proportionnée aux risques sanitaires, le droit de quitter le territoire français pour des ressortissants français, ou le droit d'aller et venir sur le territoire national.

Le décret n° 2021-99 du 30 janvier 2021 permet donc d'invoquer un « motif impérieux » indicatif et surtout de le justifier par des moyens qui ne sont ni des documents qui ne doivent pas être approuvés par une autorité médicale ou une autorité administrative préalablement au voyage.

En conséquence, ces procédures restreignent effectivement les déplacements en en appelant à la responsabilité de chacune et chacun mais n'interdisent nullement à tout ressortissant français d'aller et venir en France sous réserve qu'il respecte les obligations énoncées.

La Commission des lois, des règlements et des affaires consulaires regrette cependant que le gouvernement ne se soit pas limité à appliquer strictement les seules mesures sanitaires



(obligation de présenter un test virologique négatif datant de moins de 72 heures avant embarquement) qui ont pourtant prouvé leur efficacité dans la détection des contaminations et que de très nombreux pays pratiquent pour lutter contre la propagation de la pandémie sans y adjoindre d'autres obligations.

Elle le regrette d'autant plus que le processus de vaccination qui s'amplifie devrait prochainement réduire les risques de circulation du virus et qu'enfin, ces dissuasions de déplacements risquent de générer des drames humains et mettre davantage en péril l'avenir de nombreux acteurs de l'économie française.



CONCLUSION

Durant cette mandature, les nombreux sujets traités par la Commission des Lois ont permis de soulever les problèmes de terrain rencontrés par nos compatriotes à l'étranger et de proposer des solutions pour améliorer les situations. Ainsi, certaines avancées ont été obtenues.

Pour les thèmes qui concernent la vie des Français à l'étranger, nous avons obtenu des avancées sous forme de la mise en place d'une meilleure information sur les sites des consulats, d'une meilleure formation des agents, et d'une meilleure prévention et prise en charge de certains problèmes. C'est le cas en matière de déplacements illicite d'enfants, d'usurpation d'identité, de recouvrement de créances alimentaires et d'accueil dans les consulats, avec la création d'une plate-forme téléphonique unique pour traiter les demandes des usagers. Nous avons également obtenu des avancées sous forme de modification législative pour le permis de conduire avec la possibilité, sous certaines conditions, d'obtenir le renouvellement du permis depuis l'étranger en cas de perte, vol ou expiration du titre; et la mise en place d'échanges directs entre autorités françaises et étrangères compétentes pour les demandes d'échanges de permis français à l'étranger. Egalement avancées sous forme législative pour le recouvrement de créances à l'étranger avec la création de l'Agence de Recouvrement des Impayés de Pensions Alimentaires (ARIPA) qui permet de simplifier les démarches de recouvrement lorsque le créancier se trouve en France.

En revanche, nous constatons peu de résultats concernant la simplification des formalités administratives pour les Français de l'étranger et les relations entre les Français de l'étranger et l'administration française.

En ce qui concerne le statut des Conseillers des Français de l'étranger, nous pouvons nous réjouir des avancées obtenues avec la présidence du conseil consulaire dévolue à un élu, l'assurance pour les élus de recevoir une formation appropriée, la participation des élus au STAFE, le vote par internet et l'accès aux modifications affectant les LEC.

Mais ce statut a encore besoin d'évoluer pour rendre le mandat plus efficace, notamment en améliorant la proximité avec une révision de la carte électorale pour mieux répartir les élus sur les grands territoires et des indemnités en relation avec la taille, l'importance et la répartition des communautés dans les pays. Il reste également nécessaire de faire évoluer le rôle du conseiller auprès des postes. En effet, ce rôle reste marginal en dehors du conseil consulaire si l'ambassadeur ou le consul en place ne le consulte pas. Une telle évolution pourrait être d'assimiler le statut des conseillers des Français de l'étranger à celui des élus des collectivités territoriales.

Enfin, nous avons constaté au cours de ces 7 années que l'AFE est un lieu extraordinaire de réflexion, d'échanges d'expérience, d'idées, d'opinions techniques et politiques. Elle est une force de proposition, de synthèse et de dialogue avec le gouvernement, l'administration et les parlementaires, capable ainsi de traiter en profondeur de sujets transversaux. L'AFE doit continuer à faire entendre la voix des Français de l'étranger et pour cela devrait être systématiquement consulter par les pouvoirs publics sur les projets de lois et décrets ayant une incidence sur la vie des Français établis hors de France, afin que ceux-ci soient dûment pris en compte dans leur spécificité.



REMERCIEMENTS

Aux membres qui ont siégé à la Commission des Lois, des règlements et affaires consulaires tout au long de la mandature pour leurs travaux et contributions :

M. Olivier Piton (Président 2014-2018), Mme Radya Rahal, Vice-présidente, Mesdames et Messieurs Michèle Goupil, Jean-Marie Langlet, Gérard Signoret, François Boucher, Jean-Daniel Chaoui, Jeanne Dubard, Jean-Philippe Grange, Marie -Christine Haritçalde, Karim Dendene, , Guy-Michel Sukho, Annik Valldecabres, Alexandre Bezardin Ronan Le Gleut, Morgane Marot, Daphna Poznanski-Benhamou, Martine Schoeppner, Georges-Francis Seingry, Véronique Cartoux, Michael Pilater, Carole Biot-Stuart.

A Madame Laurence Haguenauer, Directrice de la DFAE, et à son prédécesseur Monsieur Nicolas Warnery, ainsi que leurs collaborateurs, pour leur éclairage sur les thèmes abordés par la Commission.

Aux sénateurs Hélène Connway-Mouret et Christophe Frassa, pour leur contribution lors de leur audition



MODIFICATION DU RÈGLEMENT INTERIEUR

Considérant

- Que les conseillers des Français de l'étranger AFE exercent leur mandat tout au long de l'année et non pas seulement durant les deux semaines de session annuelle ;
- Que la fréquence des saisines de l'AFE en période hors session nécessite de clarifier le mode de fonctionnement interne de l'Assemblée et donc de modifier son règlement intérieur ;
- Que la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 et le décret n°2014-144 du 18 février 2014 ne répondent naturellement pas à toutes les situations possibles qui se présentent dans le cadre du fonctionnement interne de l'Assemblée ;
- Que l'AFE doit tirer les conséquences de certaines incompréhensions apparues en cours de mandature afin de transmettre à l'AFE renouvelée un mode de gouvernance en adéquation avec l'expérience de ces sept années passées et de l'application de la loi et du décret.

<u>Sur proposition de la commission des lois, des règlements et des affaires consulaires, il est proposé de mettre au vote la modification de l'article 45 du règlement intérieur de l'AFE comme suit :</u>

Article 45 existant

Dans l'intervalle des sessions, conformément à l'article 12 de la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 et de l'article 32 du décret n°2014-144 du 18 février 2014, le bureau peut se prononcer en lieu et place de l'Assemblée des Français de l'étranger lorsque le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat la consulte.

Dans tous les autres cas, le bureau saisit la commission compétente pour examen.

Tout texte adopté par une commission ne peut être amendé par le bureau. Soit le bureau valide le texte en l'état, soit il fait l'objet d'un renvoi en commission pour un nouvel examen.

Tout renvoi en commission doit être motivé par le bureau.

Au terme de deux renvois consécutifs en commission sur le même thème, l'examen du texte est reporté à la session suivante.

Le bureau est tenu informé de la suite réservée aux textes adoptés par l'Assemblée dans ses différentes formations.

Article 45 modifié

Dans l'intervalle des sessions prévues à l'article 12 de la loi du 22 juillet 2013 et conformément à l'article 32 du décret du 18 février 2014, le bureau :

- est habilité à se prononcer sur toute question relevant de la compétence de l'Assemblée des Français de l'étranger lorsque le Gouvernement, le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou tout autre institution la consultent ;
- saisit la ou les commissions compétentes afin de l'éclairer.



Les commissions compétentes saisies examinent tout texte soumis à leur appréciation et rendent un avis motivé au bureau.

Si les commissions compétentes saisies n'ont pas rendu un avis motivé au bureau sept jours avant le délai-limite fixé par le gouvernement, le président de l'Assemblée nationale ou le président du Sénat, le bureau peut nommer un rapporteur en son sein lequel rédigera l'avis avant de le soumettre au vote du bureau.

Le bureau peut amender l'avis rédigé par les commissions avant de procéder au vote. Le bureau exécutif détermine l'organisation et la durée de la discussion au sein du bureau.

Les modalités du vote du bureau sont identiques à celles précisées dans les articles 15 et 18 du règlement intérieur de l'AFE.

Le bureau transmet au nom de l'AFE le texte définitivement adopté.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		45
Nombre de voix « contre »		2
Nombre d'abstention		2



Note d'étape sur l'application de la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 portant sur la représentation des Français établis hors de França

François Boucher

La commission des lois de l'AFE a décidé lors de la session d'octobre 2020 de réaliser une première évaluation de l'application de la loi n°2013-659 du 22 juillet 2013 portant sur la représentation des Français établis hors de France qui a été mise en place en 2014 avec l'élection des premiers conseillers consulaires aujourd'hui Conseillers des Français de l'Étranger (FDE), des délégués consulaires et des conseillers à l'Assemblée des Français de l'Étranger.

En effet, cette loi a profondément transformé la représentation non-parlementaire des Français de l'Étranger, il paraissait donc utile de faire une première analyse à l'issue de sa première mandature.

- LA METHODE

La méthode utilisée pour cette évaluation fut la suivante :

- Une note de travail a été établie suite à une consultation des membres de la commission des lois,
- Cette consultation a pu être élargie à d'autres membres de l'AFE, des conseillers consulaires des FDE et des personnalités,
- Lors de la session de l'AFE de mars 2021, des auditions ont été menées sur la loi de juillet 2013 auprès de personnalités telles que Mme Hélène Conway-Mourey, à l'origine de cette loi alors qu'elle était ministre déléguée des Français de l'Étranger, le sénateur Christophe-André Frassa et de Mme Haguenauer, directrice de la DFAE,
- A l'issue de ces travaux, la note établie sera transmise à la prochaine commission des lois qui entrera en fonction après les élections AFE de juin 2021, qui poursuivra l'évaluation de la loi.

- LES POINTS IMPORTANTS DE LA LOI DU 22 JUILLET 2013 ET DE SES DECRETS D'APPLICATION

Dans ce chapitre, nous ne ferons pas une analyse de la loi, mais nous soulignerons ses points clés.

Sur les conseils consulaires :

- La loi établit deux niveaux d'instances représentatives et non-parlementaires des Français établis hors de France : les Conseillers des FDE et l'Assemblée des Français de l'étranger,



- Les conseils consulaires sont chargés de formuler des avis sur les questions consulaires ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social, concernant les Français établis dans la circonscription (Article 3),
- Ils peuvent être consultés sur des questions relatives à la protection sociale, à l'emploi, à la formation professionnelle et à l'apprentissage, à l'enseignement français à l'étranger et à la sécurité (Article 3),
- L'ambassadeur ou le chef de poste consulaire préside le conseil consulaire de sa circonscription et le vice-président est élu par les élus du même conseil,
- Il y a actuellement 443 conseillers élus des FDE.

Sur l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE):

- L'AFE élit en son sein son président et son bureau,
- Chaque année, le Gouvernement présente à l'AFE un rapport sur la situation des Français établis hors de France et les politiques conduites à leur égard qui donne lieu à un débat et éventuellement un avis (Article 10),
- L'AFE a un rôle éminemment consultatif et peut donc être consultée par le Gouvernement, le président de l'AN, celui du Sénat et sur toute question consulaire ou d'intérêt général, notamment culturel, éducatif, économique et social concernant les Français de l'étranger (Article 12),

Soulignons aussi que cette loi a permis d'augmenter le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France composé par les députés élus par les Français établis hors de France, les Conseillers des FDE et les délégués consulaires.

Deux décrets complètent et précisent la loi du 22 juillet 2013 :

- Décret n° 2014-144 du 18 février 2014 relatif aux conseils consulaires, à l'AFE et à leurs membres,
- Décret n° 2014-290 du 4 mars 2014 portant dispositions électorales relatives à la représentation des Français établis hors de France.

Soulignons que la section 2 du décret n° 2014-144 précise le droit à la formation et à l'information des Conseillers des FDE. Mme Haguenauer nous a précisé que des tutoriels de formation étaient en cours, et la possibilité d'avoir les formations via la plateforme MAEL.

La loi de juillet 2013 a été complétée par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique. Celle loi précise la nouvelle appellation des conseillers consulaires devenue Conseillers des Français de l'Étranger, la présidence des conseils consulaires par un élu, et réaffirmant le droit à la formation des élus des Français de l'Étranger. Les décrets d'application sont en cours de rédaction.

La commission des lois, des règlements et des affaires consulaires de l'AFE a déjà travaillé sur la loi du 22 juillet 2013 et a produit trois rapports :



- La représentation non parlementaire des français établis hors de France : propositions d'améliorations. Rapporteure : Mme Daphna Poznanski-Benhamou (28ème session Mars 2018).
- Conditions d'exercice du mandat de conseiller consulaire. Rapporteurs : Mme Daphna Poznanski-Benhamou et Mme Radya Rahal (27ème session Octobre 2017).
- Les fonctions et les prérogatives des conseillers consulaires et des conseillers élus à l'Assemblée des Français de l'étranger. Rapporteur du groupe de travail Alexandre Bézardin (25ème session Octobre 2016).

LES AUDITIONS DES SENATEURS CONWAY-MOURET ET FRASSA

Les auditions ont porté sur les points suivants :

- Sur les avancées de la loi en matière de démocratie, et le fait que la représentation nonparlementaire des Français de l'Étranger soit devenue politique. Dans quelle mesure la loi fait elle avancer la participation et la responsabilité des Français de l'Étranger dans les affaires les concernant ?
- La loi se veut de proximité, mais est-ce bien le cas quand dans certains pays nos compatriotes vivent à plus de trois milles km de leurs élus ?
- Le fonctionnement des conseils consulaires et des élus.
- Le nouveau rôle de l'AFE, de son avenir et des conseillers AFE.
- La relation entre les conseillers des Français de l'Étranger et des conseillers AFE. Est-ce un système à deux vitesses ?
- Quelles sont les avancées en matière de droit à la formation des élus ?

Les débats ont été animés et ont apportés des éléments importants :

- Effectivement la proximité est à améliorer et il est important de voir comment dans les circonscriptions de grandes étendues, ou sur plusieurs pays on pourrait rapprocher les élus de nos compatriotes. Une proposition serait de doter les élus d'une enveloppe allouée aux déplacements, et pas seulement pour se rendre aux conseils consulaires.
- Une autre proposition serait d'augmenter le nombre d'élus, à la fois pour donner plus de légitimité à l'élection sénatoriale et pour améliorer la proximité.
- La loi a fait avancer la représentation non-parlementaire des Français de l'Étranger, mais elle peut et elle doit être améliorée sur l'exercice des mandats, sur le fonctionnement des conseils consulaires, sur les moyens de fonctionnement, sur la proximité, etc.
- C'est important de maintenir l'indépendance des élus, en particulier vis à vis du MEAE et de la DFAE.
- La proposition d'augmenter l'indemnité des élus à au moins 500 euros.
- Il faut vraiment que les élus se battent pour demander des formations.
- Il ne faut pas être dans la nostalgie avec de faux procès, mais plutôt être optimiste et chercher à améliorer la loi qui a le mérite d'exister et de donner un cadre législatif à la représentation des Français de l'Étranger.
- Les sénateurs ont reconnu avoir besoin des élus locaux pour exercer dans les meilleurs conditions leur mandat.
- Les conseillers des Français de l'Étranger devraient être parrain pour l'élection présidentielle. Le décret est en cours de rédaction.
- Des points de vue différents sur le rôle de l'AFE. Il est regrettable qu'elle ait perdu de sa substance, et aujourd'hui, son seul interlocuteur au gouvernement est le secrétaire d'État, qui entre différentes responsabilités, a celle des Français de l'Étranger.



- Il y a débat sur le fait d'avoir un système homogène ou un système à deux niveaux. Pour Helene Conway, c'est un système à un seul niveau avec des conseillers des Français de l'Étranger dont 90 siègent à l'AFE.
- Il a été réaffirmé que les conseillers AFE sont élus toute l'année, même en dehors des deux sessions.

UN PREMIER BILAN EN POSITIF ET EN NEGATIF

Voici les premiers résultats de la consultation qui a été faite. Les personnes suivantes ont participé : Annik Valldecabres, Jean-Marie Langlet, Marie Christine Haritcalde, Jeanne Dubard, Radya Rahal, Daphna Poznanski, Jean Hervé Fraslin, Jean-Daniel Chaoui, Olivier Piton, Karim Dendène, François Boucher.

POINTS POSITIFS

Cette loi favorise la participation et la responsabilité des citoyens dans la gestion des affaires les concernant dans leur circonscription consulaire.

De ce point de vue la loi de 2013 constitue un progrès par rapport à la situation antérieure en ceci qu'elle crée une institution représentative des Français d'une circonscription consulaire pouvant constituer l'embryon d'une organisation plus démocratique que ne l'est la gestion des services par des fonctionnaires nommés par le gouvernement mais placés sous le contrôle exclusif de l'administration centrale.

La modification de la taille des circonscriptions passant d'une « structure régionale» à une «structure nationale» semble plutôt positive. La participation aux réunions statutaires appelées alors « Commissions » dans plusieurs pays de la circonscription ainsi que le suivi de l'administration des communautés dans plusieurs pays représentaient une difficulté pour les Conseillers qui, en réalité, confiait une grande partie de ces tâches à des représentants qu'ils désignaient. Que ces représentants soient devenus des Conseillers élus est donc plutôt une bonne chose, chacun ayant une circonscription à taille raisonnable sachant que le mandat de Conseiller est un mandat bénévole.

C'est un élu, et non plus le Ministre des Affaires Étrangères qui préside l'AFE. Au niveau des conseils consulaires, il y a aussi des avancées positives dans la mesure où la vice-présidence appartient à un élu et dans la prochaine mandature, ce sera un élu qui présidera.

La réforme intervenue récemment modifie deux points :

- elle confie la présidence du Conseil consulaire à un élu : c'est une bonne chose sur le principe (mais qui risque d'être un peu compliquée à gérer, notamment quand le Conseil est composé de 4 ou 6 ou 8 élus...)
- elle modifie le nom du mandant des "Conseillers consulaires" en "Conseillers des Français de l'étranger" : ce nom ne fait pas l'unanimité, si pour les uns c'est une avancée positive, d'autres le voient différemment car pour le grand public un membre du Conseil municipal est un Conseiller municipal, un membre du Conseil départemental est un Conseiller départemental, etc...



L'augmentation du collège électoral des sénateurs des Français établis hors de France leur donne une plus grande légitimité.

o POINTS NEGATIFS

La clé de voûte de la loi repose sur la proximité, mais celle-ci est tout à fait relative avec des circonscriptions ayant de grandes étendues comme celle du Mexique, celles qui sont composées par plusieurs pays éloignés comme Honduras, Costa Rica et Nicaragua ou Panama, Cuba et Jamaïque.

La faiblesse du nouveau dispositif repose sur l'absence de moyens supplémentaires pour accompagner la réforme. Passer de 150 Conseillers à 443 à moyens constants ne donne pas aux nouveaux élus « Conseillers des FDE » les moyens de travailler correctement et de se déplacer. Ce point est important car il réduit la capacité d'intervention et de suivi des Conseillers dans leur circonscription et ainsi de jouer pleinement leur rôle de proximité.

La réforme a créé une nouvelle structure, le Conseil consulaire, qui se réunit sous différents formats selon les sujets traités. Cette création a permis de mieux formaliser la place des Conseillers des FDE et leur relation avec l'administration en donnant aux Conseillers des FDE une nouvelle reconnaissance institutionnelle et une capacité d'interpellation et d'avis renforcés. Il n'a pas fait évoluer fondamentalement le rôle du Conseiller qui reste marginal. L'administration est souveraine dans l'application des décisions intéressant les Conseils consulaires dont le rôle consultatif confine souvent à un rôle de figuration. En dehors des Conseils consulaires, l'administration ne consulte qu'occasionnellement les Conseillers. La période de crise sanitaire que nous vivons a mis en relief cet aspect qui relève de l'approche personnelle du Consul général en place, certains plus ouverts au dialogue avec les élus, d'autres très fermés. « Pas de cogestion » est une expression assez souvent utilisée en réponse à nos propositions.

L'essentiel se joue dans la relation entre les élus et les fonctionnaires et parfois, c'est bien difficile et décevant quand :

- les fonctionnaires ne répondent pas aux questions des élus,
- les fonctionnaires prétendent décider, seuls, des informations qu'ils communiquent et de celles qui peuvent être diffusées ou pas,
- les fonctionnaires rappellent que le rôle des élus n'est que consultatif et que les consulter reste facultatif... : pas obligé de vous demander votre avis, pas obligé d'en tenir compte,
- les fonctionnaires font en sorte que les "commissions nationales" (bourses scolaires, aides sociales, stafe,...) prennent des décisions conformes à l'avis du chef de poste même si cet avis est différent de celui du Conseil consulaire (jusqu'à la situation où le Consul général seul vote contre une proposition de bourse scolaire et les neuf autres membres du Conseil ayant voix délibérative vote pour... mais la CNB prend en général une décision conforme à l'avis du Consul général.)

La fermeture de consulats a posé des problèmes à plusieurs niveaux, et nous avons constaté que dans certains cas, ces fermetures ne tenaient pas compte des circonscriptions consulaires, comme le cas du Honduras.



La loi n'a pas été créative et n'a pas apporté des « nouveautés révolutionnaires » comme nous pouvions l'espérer, à savoir que le Conseiller puisse avoir un rôle équivalent des Conseillers municipaux ou régionaux (par exemple donner un rôle équivalent à un conseil municipal, à un maire ou un conseiller municipal).

Les délégués consulaires n'apportent vraiment rien au système de représentation.

Les formations prévues pour les conseils consulaires n'ont jamais été mises en place et c'est une demande récurrente de tous les conseillers

N'ayant reçu aucune formation et étant bien souvent isolés, beaucoup de conseillers des FDE ne peuvent pas jouer le rôle qu'on attend d'eux.

<u>DIFFERENCES AVEC LE SYSTEME DE REPRESENTATION PRECEDENT EN</u> POSITIF ET EN NEGATIF

POINTS POSITIFS

Le système à deux niveaux, avec un nombre beaucoup plus important de conseillers contrairement à l'AFE antérieure.

La réduction de 150 à 90 Conseillers AFE avec la Présidence confiée à un élu est aussi une avancée. Elle a permis sans doute un meilleur travail dans les commissions.

Les sénateurs étaient membres de droit dans l'ancienne AFE et participaient aux commissions avec un rôle majeur. Aujourd'hui, ils sont invités à certaines sessions dans un rôle d'experts. Beaucoup considèrent que c'est une avancée positive car elle permet aux conseillers AFE de jouer pleinement leur rôle.

o **POINTS NEGATIFS**

Les deux niveaux de représentations conseillers des FDE « simples » et conseillers AFE créent de fait un système d'élus à deux vitesses. Les premiers pèsent infiniment moins et leur statut est minoré par l'administration consulaire autant que par la DFAE.

Il n'y a pas de relation/coordination entre eux, et c'est bien dommage, car si les conseillers AFE ont des contacts directs avec les autorités parisiennes, ce n'est pas le cas pour les conseillers des FDE, ce qui présente des difficultés pour eux.

Les conseillers AFE ont une attache géographique artificielle. Les élus ont une connaissance souvent très approximative des pays concernant leur circonscription AFE et n'ont aucune autorité ni budget pour s'y rendre. Ce point mériterait d'être revu car il apparaît, de la part du législateur, comme un choix de pis-aller.



La constitution des listes pour les élections AFE sont fondées sur le principe de parité hommes-femmes, ce qui est légitime, mais la faiblesse de représentation de ces dernières, oblige souvent à faire appel à des femmes conseillères des FDE qui ne sont pas élues de la même circonscription législative.

Rappelons la volonté de l'administration de mettre fin à la représentation de l'AFE pour des raisons qui sont restées très obscures. Cependant, la fin de l'AFE ne s'est pas produite, mais son rôle a été considérablement réduit, restant un organisme consultatif, sans réel rôle.

Le rôle des associations reconnues d'utilité publique et représentant les Français de l'étranger n'est plus le même avec la nouvelle loi et c'est vraiment dommage, car les Français de l'étranger se reconnaissent beaucoup plus dans ces associations que dans les partis politiques.

PREMIERES CONCLUSIONS ET SUITE À PREVOIR

- Le point clé de la loi est d'avoir créé des élus des Français de l'étranger de proximité, mais cela se discute lorsque l'on constate l'étendue de certaines circonscriptions et la composition d'autres avec plusieurs pays, parfois éloignés les uns des autres.
- Les trois points, corps électoral trop restreint, insuffisances de moyens et rôle consultatif, représente la faiblesse de la réforme. En 2013, nous avions un choix politique à faire de transfert de prérogatives exécutives aux Conseils consulaires : enseignement/bourses scolaires, aides sociales en particulier. Cette opportunité a été volontairement écartée sous la pression du lobby des diplomates du Quai d'Orsay soucieux de conserver le pouvoir exécutif intégralement.
- Aujourd'hui, les conseillers ont un rôle de représentation et un rôle d'influence selon leur implication. Pour le reste, le partage éventuel des décisions relève du bon vouloir de l'administration et du profil de l'Ambassadeur et /ou du Consul général.
- La présidence de l'AFE à un élu et celle des conseils consulaires est une avancée majeure. Cependant elle doit être complétée par des moyens plus importants que ce soit sur les indemnités que sur les déplacements.
- Le changement d'appellation en Conseiller des Français de l'Étranger est considéré comme positif, évitant certaines confusions.
- L'augmentation du collège électoral des sénateurs des Français établis hors de France est une avancée louable, leur donnant beaucoup plus de légitimité mais reste largement insuffisante pour éviter les manipulations.
- Globalement, la loi et ses décrets sont jugés plutôt négatifs dans la mesure où la proximité n'a pas donné les résultats escomptés.
- Ce travail d'évaluation de la loi du 22 juillet 2013 est une première étape, qui sera transmise à la prochaine AFE, en espérant que le travail sera poursuivi.



COMMISSION DES LOIS, DES REGLEMENTS ET DES AFFAIRES CONSULAIRES

34^{ème} session Mars 2021

LE DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL EXTRAJUDICIAIRE PROBLEMATIQUE DE SA CIRCULATION TRANSFRONTIERES

Rapporteure: Michèle GOUPIL

Conseillère AFE pour l'Amérique Latine et les Caraibes

L'introduction d'une procédure de divorce par consentement mutuel sans juge a été une mesure phare de la "loi de modernisation de la justice du XXIe siècle" du 18 novembre 2016, entrée en vigueur le 1er janvier 2017.

Cette procédure extrajudiciaire est devenue obligatoire pour les époux souhaitant divorcer à l'amiable, sauf de rares exceptions mais non sans importance, comme c'est le cas quand un enfant mineur commun demande à être entendu par un juge.

Alors que le développement de la mobilité internationale conduit à une multiplication des familles présentant une dimension internationale, paradoxalement le législateur a omis toute référence aux aspects internationaux.

Cette omission suscite des doutes et des difficultés dans les situations présentant un élément d'extranéité (nationalité étrangère d'un des époux, mariage célébré à l'étranger, résidence habituelle des époux, etc.), quant à la reconnaissance et à l'exécution de ce divorce et de ses effets à l'étranger, en particulier dans les Etats hors Union Européenne.

La prudence est donc de mise pour les expatriés qui souhaitent recourir à cette procédure, dans l'attente d'une évolution des négociations internationales menées par les autorités françaises tendant à faciliter sa circulation internationale et de l'entrée en vigueur du Règlement européen Bruxelles II Ter.

Nous ferons ci-après une brève présentation de cette procédure de divorce extrajudiciaire et des possibilités de sa circulation transfrontière.



LE DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL EXTRAJUDICIAIRE PROBLEMATIQUE DE SA CIRCULATION TRANSFRONTIERE

La loi Nº 2016-1547 du 18 novembre 2016 de "Modernisation de la justice du XXIe siècle" a créé par son article 50¹ une nouvelle procédure de divorce par consentement mutuel sans juge, dénommée "divorce par consentement mutuel sans juge, établi par acte sous signature privée contresigné par avocats et déposé au rang des minutes d'un notaire".²

La loi vise à simplifier le quotidien des citoyens, même si la dénomination de cette nouvelle procédure semble avoir échappé à ce dessein de simplification.

Le but de la nouvelle procédure de divorce est de permettre un règlement plus simple et plus rapide des divorces non contentieux et d'en réduire les coûts, face aux procédures judiciaires jugées complexes, longues et coûteuses. Elle devait également permettre un désengorgement des tribunaux, face aux plus de 100.000 procédures de divorce par an³.

Entrée en vigueur le 1er janvier 2017, cette nouvelle procédure s'inscrit dans une vaste tendance de contractualisation du droit de la famille et de prise en compte de l'autonomie de la volonté des époux, avec une volonté de pacification des relations entre les époux qui divorcent.

I.- EN QUOI CONSISTE CE DIVORCE EXTRA-JUDICIAIRE ?

Le nouvel article 229-1 du Code Civil établit que "Lorsque les époux s'entendent sur la rupture du mariage et ses effets, ils constatent, assistés chacun par un avocat, leur accord dans une convention prenant la forme d'un acte sous signature privée contresigné par leurs avocats et établis dans les conditions prévues à l'article 1374. Cette convention est déposée au rang des minutes d'un notaire, qui contrôle le respect des exigences formelles prévues aux 1° à 6° de l'article 229-3. Il s'assure également

prévu à l'article 229-4. Ce dépôt donne ses effets à la convention en lui conférant date certaine et force exécutoire."

que le projet de convention n'a pas été signé avant l'expiration du délai de réflexion

¹Suite à un amendement gouvernemental rédigé à la hâte et introduit au dernier moment dans les débats parlementaires

³ 123.500 divorces ont été prononcés en 2014 selon l'Insee, dont 54 % étaient par consentement mutuel

² Loi N° 2016-1547 du 18 novembre 2016, décret N° 2016-1907 du 28 décembre 2016 et Circulaire du 26 janvier 2017 du Ministère de la Justice (ci-après "la Circulaire")



• Champ d'application

- Exclusion de la séparation de corps : celle-ci doit être demandée par voie judiciaire
- Exclusion des personnes placées sous un régime de protection : un des époux ne doit pas être placé sous tutelle, curatelle, etc.
- Exclusion en cas de demande d'audition par le juge d'un enfant mineur commun : dans ce cas les époux peuvent présenter par requête conjointe une demande judiciaire en divorce par consentement mutuel : c'est le seul cas où le divorce par consentement mutuel judiciaire est désormais possible

• Des époux obligatoirement assistés par deux avocats

Chaque époux doit obligatoirement être assisté par un avocat, choisi personnellement, contrairement au divorce par consentement mutuel judiciaire qui permet le recours à un seul avocat commun. Ceci afin de garantir l'équilibre de la convention et la prise en compte des intérêts de chacun des époux. Les deux avocats choisis ne doivent pas exercer dans la même structure professionnelle afin de prévenir tout risque de conflit d'intérêts.⁴

• Droit de l'enfant mineur commun à être entendu

Le droit de l'enfant mineur à être entendu est prévu par les conventions internationales et les règlements européens. La loi a prévu que le mineur —doté de discernement, critère laissé à l'appréciation des parents - doit être informé par ses parents de son droit à être entendu par le juge. S'il exprime cette demande, les époux ne peuvent pas continuer dans la voie du divorce par consentement mutuel extrajudiciaire, et une passerelle s'ouvre obligatoirement vers un divorce par consentement mutuel judiciaire. Le mineur peut être assisté par un avocat, choisi ou spécialement désigné, ou par la personne de son choix⁵.

• La convention de divorce : acte d'avocat

Au terme des négociations entre les parties, le projet définitif de convention avec ses annexes est envoyé par chaque avocat à son client par lettre recommandée avec accusé de réception.

La convention doit inclure, entre autres :

- La mention de l'accord des époux sur la rupture du mariage et sur ses effets
- Les modalités du règlement complet des effets du divorce, notamment s'il y a lieu au versement d'une prestation compensatoire
- L'état liquidatif du régime matrimonial (sous forme authentique pour les biens soumis à publicité foncière) ou la déclaration qu'il n'y a pas lieu à liquidation

⁴Voir Circulaire citée. Fiche 2

⁵ Voir Circulaire citée, Fiche 3



- La mention que le mineur a été informé par ses parents de son droit à être entendu par le juge et qu'il ne souhaite pas faire usage de cette faculté. A la convention doit être annexé un formulaire signé par le mineur.⁶

La convention peut être rédigée en langue étrangère. Dans ce cas, elle doit être accompagnée d'une traduction de la convention et de ses annexes par traducteur habilité.

• <u>Délai de réflexion et signature de la convention</u>

La loi prévoit, sous peine de nullité, un délai de réflexion obligatoire de 15 jours après réception du projet de convention, au terme duquel la convention est signée en trois exemplaires par les parties et leurs avocats lors d'une réunion conjointe. Elle est transmise au notaire dans un délai maximum de 7 jours.

• Dépôt et enregistrement

La convention est déposée dans un délai maximum de quinze jours au rang des minutes d'un notaire, qui contrôle le respect des exigences formelles et du délai de réflexion de 15 jours. La comparution des époux n'est pas exigée.

Le dépôt donne date certaine et force exécutoire à la convention et entraîne la dissolution du mariage à cette date.

Une attestation de dépôt de la convention de divorce est remise aux époux. Les parties ou leurs avocats peuvent alors demander la transcription du divorce sur les registres de l'état-civil.⁷ La mention du divorce est portée en marge de l'acte de mariage ainsi que de l'acte de naissance de chacun des époux.

Le décret Nº 2016-1907 du 28-12-2016 précise à son article 8 que les agents diplomatiques et consulaires ne sont pas compétents pour recevoir en dépôt, au rang des minutes, les conventions de divorce par consentement mutuel extrajudiciaire.

L'aide juridictionnelle peut être accordée à l'un ou les deux époux.

II.- UNE EXCEPTION JURIDIQUE FRANCAISE

Cette nouvelle procédure de divorce dé judiciarisée, qualifiée par une partie de la doctrine "d'objet non identifié dans le paysage international", fait figure de nouveauté "à la française".

⁶ Voir modèle de formulaire qui doit être signé par le mineur : annexe 1

⁷ Voir modèle de mention du divorce sur les actes d'état civil – Annexe 2

⁸ Hammje Petra, "Le divorce par consentement mutuel extrajudiciaire et le droit international privé", Revue critique de droit international privé, Dalloz, 2017/2, N° 2



Bien que des formes de divorce non judiciaire existent dans d'autres pays⁹ dans le cadre d'une évolution en faveur de la déjudiciarisation du divorce, ils se distinguent en général de cette nouvelle procédure sous deux aspects ¹⁰:

- En l'absence d'intervention judiciaire, le divorce est "prononcé "ou recueilli par une autorité, qu'elle soit administrative, notariale ou religieuse (officier ministériel, officier d'état civil ou autorité administrative)
- Les parties ne peuvent recourir à la procédure de divorce extrajudiciaire qu'en l'absence d'enfants mineurs ou dépendants de l'un des époux, afin de préserver leurs intérêts¹¹

⁹ En Amérique Latine : Au Pérou, la loi 29227/2008 permet un divorce non contentieux auprès des municipalités et des notaires. Le droit de la Colombie (en 2005), l'Equateur (en 2006), le Brésil (en 2007), le Nicaragua admettent également les divorces non judiciaires.

Cuba admet le divorce notarial depuis 1994. La loi cubaine permet le divorce devant notaire, même en présence d'enfants mineurs, mais impose au notaire un devoir de vigilance par rapport à la convention entre époux en ce qui concerne l'exercice de l'autorité parentale et les obligations alimentaires. S'il détecte qu'elle ne respecte pas les critères de normal développement des enfants communs, l'interrelation des enfants avec leurs parents, la satisfaction des besoins économiques des enfants, le respect des devoirs des parents et la sauvegarde des intérêts des mineurs, le notaire doit notifier le Procureur de la demande de divorce, qui se prononcera si la convention respecte ou non les intérêts des enfants. Si l'avis du Procureur est favorable, le notaire pourra continuer les démarches. Sinon, les époux devront modifier la convention conformément à cet avis. S'ils ne le font pas, le notaire prononcera la fin des démarches et la voie judiciaire s'ouvrira.

Cette procédure est similaire à celle du droit colombien, mais dans ce dernier cas, s'il existe des enfants mineurs, le notaire doit notifier l'accord au "Défenseur de la famille".

En Europe, peu d'états ont introduit dans leur législation le divorce sans juge : le Danemark, la Norvège, l'Estonie, la Lituanie, l'Espagne, le Portugal, la Roumanie, l'Italie, la Russie, l'Ukraine.

En Italie, existe le divorce résultant d'un processus de négociation assisté par un ou plusieurs avocats, sous contrôle du Procureur de la République, et le divorce "municipal" devant l'officier de l'état civil.

Au Portugal, le divorce devant la Conservatori do registro civil.

En Russie et en Ukraine le divorce devant l'officier de l'état civil est possible lorsque les époux n'ont pas d'enfant mineur commun.

De Saint Perne Laure, Le divorce sans juge en droit comparé, Droit de la famille, N° 9, septembre 2018, LexisNexis

¹¹ C'est le cas en Espagne où depuis 2015 les époux peuvent avoir recours à un divorce notarial par consentement mutuel, dans lequel le notaire intervient en sa qualité de fonctionnaire public. Il doit réaliser un contrôle de légalité mais aussi d'équité : si le notaire considère que l'accord peut être dommageable pour l'un des époux ou pour les enfants majeurs ou émancipés affectés, il clora le dossier et les époux devront se présenter devant un juge pour une procédure judiciaire. En cas de présence d'enfants mineurs ou de personnes devant être spécialement protégées, il n'est pas possible de recourir au divorce extrajudiciaire. PEREÑA VICENTE Montserrat, El

¹⁰ Voir note 8, p. 145



- Cette option de recourir à un divorce privé est une simple faculté pour les parties, alors que le législateur français l'a rendu obligatoire pour un divorce par consentement mutuel, sauf si un enfant mineur du couple demande à être entendu par un juge ou l'un des époux fait l'objet d'une mesure de protection

Contrairement à ces droits étrangers, dans cette nouvelle procédure de divorce extrajudiciaire française :

- le divorce n'est prononcé par aucune autorité : ce sont les époux euxmêmes qui "se" divorcent, au moyen d'une convention qui constate leur accord
- les époux peuvent y avoir recours même en présence d'enfants mineurs, sauf si ceux-ci demandent à être entendus par un juge.

Si l'enfant n'exerce pas cette faculté (volontairement ou parce qu'il n'est pas doté de discernement), les époux ne peuvent pas avoir recours à un divorce par consentement mutuel judiciaire. La Circulaire du Ministère de la Justice précise bien que "le nouveau divorce par consentement mutuel extrajudiciaire n'est pas un divorce optionnel. Si les époux s'accordent sur le principe de la rupture du lien conjugal et l'ensemble des conséquences du divorce, la voie judiciaire du divorce par consentement mutuel ne leur est, sauf exception, désormais plus ouverte. " (Fiche 3).

Dans la nouvelle procédure française de divorce extrajudiciaire par acte d'avocat, l'intervention du notaire est marginale. Elle se limite à contrôler les exigences formelles, les annexes et le respect du délai de réflexion. Il n'a aucune compétence décisionnelle.

La Circulaire citée précise cependant que, "Si le notaire n'a pas à contrôler le contenu ou l'équilibre de la convention, il doit, avant de pouvoir effectuer le dépôt de la convention au rang de ses minutes, vérifier la régularité de celleci au regard des dispositions légales et réglementaires. Pour autant, s'il est porté manifestement atteinte à l'ordre public (une clause qui évincerait les règles d'attribution de l'autorité parentale découlant de la filiation ou une clause de non-remariage par exemple), le notaire, en sa qualité d'officier public, pourra alerter les avocats sur la difficulté. Ni les époux ni les avocats n'ont en principe à se présenter devant le notaire". Mais le notaire ne pourra pas refuser le dépôt de la convention au rang de ses minutes. Il s'agit donc d'une situation ambiguë pour le notaire.

divorcio sin juez en el derecho español y francés : entre el divorcio por notario y el divorcio por abogado. Dificultades teóricas y prácticas. ADC, tomo LXXII, 2019, fasc. I, p. 16 "En Roumanie, le divorce est "constaté" par l'officier d'état civil ou par le notaire. L'un ou l'autre enregistre la demande en divorce et donne aux époux un délai de réflexion de 30 jours. A l'issue de cette période, le notaire ou l'officier d'état civil peut prononcer le divorce. Ce divorce administratif n'est possible qu'en l'absence d'enfants mineurs communs, sauf si les époux sont d'accord sur toutes les conséquences du divorce.



III.- A QUEL NOTAIRE S'ADRESSER?

Aucune juridiction n'intervient dans le cadre de ce divorce.

Il n'existe aucune règle de **compétence territoriale** dans la loi et les notaires ne sont pas assujettis à des règles de compétence territoriale.

La Circulaire du Ministère de la Justice indique clairement que les notaires "ont vocation à recevoir tout acte, émanant de parties françaises comme étrangères, qu'elles soient domiciliées en France ou à l'étranger dès lors que le droit français s'applique à leur divorce." (Fiche 6)

Ainsi un couple n'ayant aucun lien avec l'ordre juridique français (ni nationalité française, ni résidant en France, sans aucun bien en France) pourrait déposer une convention de divorce devant un notaire en France¹², à condition que les conjoints aient fait le choix d'appliquer la loi française à leur divorce, sans préjudice des effets de l'application des règles de droit international privé les concernant en raison de leur nationalité ou pays de résidence, sur la reconnaissance de leur divorce et de ses effets.

La seule condition est que le droit français soit applicable.

IV.- LA LOI APPLICABLE

Ni la loi ni son décret d'application ne font référence à la loi applicable au divorce par consentement mutuel extrajudiciaire.

Par contre, la Circulaire du Ministère de la Justice énonce clairement qu'il "revient aux époux et à leurs avocats, lorsque la situation présente un élément d'extranéité résultant de la situation familiale (nationalité étrangère d'un des époux, résidence habituelle d'un époux ou de l'enfant à l'étranger, mariage célébré à l'étranger...) ou résultant de la convention (mise en œuvre d'un droit de visite transfrontière par exemple), de vérifier que leur divorce relève bien de la loi française et de le mentionner expressément dans la convention de divorce pour le principe du divorce et pour chacun de ses effets le cas échéant (modalités d'exercice de l'autorité parentale hors pension alimentaire, contribution à l'éducation et à l'entretien des enfants, prestation compensatoire, liquidation du régime matrimonial...) puisque les règles de droit international privé applicables sont différentes selon la matière considérée." (Fiche 4).

La recherche de la loi applicable se base sur les éventuelles conventions bilatérales ou le Règlement Européen Rome III.

¹² Ce qui a amené le spécialiste en droit international privé Alexandre Boiché à se demander si le but de cette réforme n'était pas "de faire de la France une sorte de Las Vegas du divorce". Divorce 229-1 : aspects de droit international privé et européen. AJ Famille 2017, p. 57



Comme le mentionne la Circulaire, le Règlement (UE) N° 1259/2010 du Conseil du 20-12-2010, dit Rome III, permet aux époux de choisir la loi applicable à leur divorce (art. 5), même en dehors d'une procédure judiciaire. Les époux pourront donc choisir la loi française comme applicable à leur divorce, pour autant qu'il s'agisse de :

- La loi de l'Etat de leur résidence habituelle au moment de la conclusion de la convention, ou
- La loi de l'Etat de la dernière résidence habituelle des époux, pour autant que l'un d'eux y réside encore au moment de la conclusion de la convention, ou
- La loi de l'Etat de la nationalité de l'un des époux au moment de la conclusion de la convention

V.- UNE PROCEDURE ACCUEILLIE AVEC SCEPTICISME PAR LA DOCTRINE ET LES PRATICIENS

Cette nouvelle procédure, adoptée à la hâte par le législateur, a fait couler beaucoup d'encre et a donné lieu à de multiples critiques de la part des praticiens, qui portent principalement sur les aspects suivants :

.PRESENCE D'ENFANTS MINEURS

Outre le caractère obligatoire de cette procédure de divorce par consentement mutuel extrajudiciaire si les époux s'accordent sur le principe de la rupture du lien conjugal et l'ensemble des conséquences du divorce, l'enfant mineur doté de discernement y joue un rôle clé, puisque de lui dépend la judiciarisation de la procédure s'il demande à être entendu par un juge.

Une lourde responsabilité pèse donc sur lui, et des risques d'instrumentalisation par l'un ou l'autre de ses parents et de culpabilisation peuvent logiquement exister.

Une plainte contre la France a d'ailleurs été déposée auprès de la Commission Européenne pour non-respect du droit de l'Union Européenne par plusieurs avocats et le Professeur Nourrissat, en avril 2017. Un des aspects reprochés est la violation des droits fondamentaux de l'enfant garantis par l'Union Européenne. La Charte des droits fondamentaux de l'UE mentionne que "l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale" (art. 24).

Aucun tiers impartial ne contrôle le respect de cet intérêt supérieur dans cette procédure si l'enfant ne demande pas à être entendu par le juge. Le Défenseur des droits avait d'ailleurs alerté en mai 2016 "sur la proposition de réforme du divorce par consentement mutuel sans saisine du juge au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant." 13

_

¹³ Communiqué de presse du 13 mai 2016



. EVENTUELLES NULLITES

L'enregistrement de la convention entre les époux au rang des minutes du notaire ne la purge pas des éventuelles nullités, contrairement à une homologation par le juge.

En effet, la convention de divorce ne jouit pas de l'autorité de chose jugée et elle peut donc être remise en question devant l'autorité judiciaire. Elle est soumise au droit des contrats et à leurs causes de nullités. Son dépôt au rang des minutes du notaire ne confère aucune authenticité à l'acte.

La Circulaire du Ministère de la Justice indique clairement que la convention de divorce peut être attaquée en cas de vice du consentement, de défaut de capacité ou de contrariété à l'ordre public, dont relèvent, entre autres, l'autorité parentale et l'obligation alimentaire (Fiche 2).

. <u>LE ROLE MARGINAL DU NOTAIRE</u>

Le rôle du notaire a pu être qualifié d'administratif, il consiste en un contrôle formel de la convention et il n'est pas nécessaire qu'il rencontre les parties. Il ne contrôle pas leur consentement ni l'équilibre de la convention. C'est le rôle des avocats.

Mais les principales difficultés résident sur le plan international.

. LES ASPECTS INTERNATIONAUX

Un des aspects qui suscite le plus d'interrogations et d'incertitudes, est celui de la circulation transfrontière de ces conventions de divorce par consentement mutuel extrajudiciaire, c'est-à-dire de leur reconnaissance et exécution à l'étranger, comme nous le verrons ci-dessous.

VI.- <u>LE DIVORCE PAR CONSENTEMENT MUTUEL EXTRA-JUDICIAIRE A</u> <u>L'EPREUVE DE L'INTERNATIONAL</u>

Malgré la multiplication des relations familiales internationales, le législateur a omis toute considération relative aux aspects internationaux dans le cadre de cette nouvelle procédure de divorce.

La loi ne fait aucune référence aux règles de droit international privé ni au droit européen.

Les règles de compétence territoriale sont des règles de compétence judiciaire. En l'absence de juge, elles disparaissent, ainsi que le contrôle de la loi applicable par le juge. Comme nous l'avons mentionné plus haut, la loi



n'a fixé aucune règle de compétence territoriale relative aux notaires ou aux avocats.

La seule disposition internationale est contenue dans le décret modifiant le code de procédure civile, qui habilite le notaire à délivrer le certificat qui permettra de faire valoir dans l'Union Européenne le divorce et les dispositions relatives à l'autorité parentale, conformément à l'article 39 du Règlement (CE) européen Bruxelles II Bis.

Cette apparente simplicité cache de nombreuses incertitudes quant à la reconnaissance (si le divorce n'est pas reconnu, un juge étranger pourrait être saisi dans le cadre d'une procédure de divorce) et à l'exécution de ce divorce à l'étranger (recouvrement de pensions alimentaires, d'une prestation compensatoire, etc.).

Dès la sanction du divorce extrajudiciaire, les difficultés relatives à sa reconnaissance et à son exécution ont été signalées, par la doctrine et les praticiens.

Une distinction doit être faite entre les pays de l'Union Européenne et les Etats tiers

A.- ETATS MEMBRES DE L'UNION EUROPEENNE

Dans le cadre de l'Union Européenne, des instruments de coopération judiciaire civile ont été édictés, afin d'assurer une "reconnaissance mutuelle entre les Etats membres des décisions judiciaires et extrajudiciaires la compatibilité des règles applicables dans les Etats membres en matière de conflit des lois et de compétence ... un accès effectif à la justice." 14

Plusieurs Règlements européens existent en matière familiale. Suivant les thématiques, certains peuvent être appliqués dans le cadre du divorce extrajudiciaire, alors que d'autres, en l'état actuel de la législation, ne peuvent l'être.

• Divorce et responsabilité parentale

Le Règlement (CE) Nº 2201/203 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, dit Bruxelles II Bis, prévoit un régime de libre circulation des décisions rendues en matière matrimoniale et de responsabilité parentale, qui s'applique aux "accords entre parties exécutoires" dans l'Etat membre d'origine, dans les mêmes conditions qu'une décision de justice (art. 46).

La Circulaire du Ministère de la Justice indique que "les dispositions contenues dans la convention de divorce qui entrent dans le champ de ce Règlement seront reconnues de plein droit, sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure. Mais pour être mises à exécution dans un autre Etat membre, elles

_

¹⁴ Article 81 TFUE



devront avoir été déclarées exécutoires. A cette fin, le Règlement prévoit une procédure simplifiée aux fins de déclaration de force exécutoire permettant de saisir la juridiction compétente de l'Etat requis, par requête, sur production de la décision et du certificat délivré par la juridiction ou l'autorité compétente d'origine visé à l'article 39 du Règlement." (Fiche 10).

C'est le notaire qui aura procédé au dépôt de la convention qui délivrera ce certificat de l'article 39, conformément à l'article 509-3 du code de procédure civile, afin de pouvoir faire exécuter dans un autre Etat européen la convention en ce qui concerne la rupture du lien matrimonial ou la responsabilité parentale (exercice de l'autorité parentale, résidence habituelle. (Fiche 10 de la Circulaire)

Malgré cette affirmation, un arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne du 20 décembre 2017 (Soha Sahyouni c/ Mamisch) a établi que les Règlements Bruxelles II Bis et Rome III ne s'appliquent qu'aux divorces prononcés par une juridiction étatique ou une autorité publique ou sous son contrôle. Les divorces privés, auxquels appartient le divorce par consentement mutuel extrajudiciaire vu ses caractéristiques, sont donc exclus de leur champ d'application. Cette indication de la Circulaire se trouve donc désavouée par cet arrêt de la CJUE.

D'autre part, le code de procédure civile ne se réfère pas à l'article 41 du Règlement Bruxelles II Bis, qui prévoit le caractère exécutoire de plein droit du **droit de visite** mais uniquement dans le cadre d'une décision judiciaire. Le notaire n'est donc pas habilité à délivrer le certificat prévu à l'article 41 du Règlement.

Ceci compromet la circulation de la convention de divorce sur ces aspects.

La Circulaire du Ministère de la Justice indique que les parties pourront saisir la juridiction de l'Etat requis pour obtenir une déclaration de force exécutoire, ou saisir le juge français aux affaires familiales d'une demande d'homologation d'une convention portant sur les modalités d'exercice de l'autorité parentale (Fiche 10). Donc retour au juge, français ou étranger, avec ce que cela implique en coûts et délais.

Suite à cet arrêt qui a suscité une vive inquiétude et aux négociations menées par les autorités françaises, une refonte récente du Règlement Bruxelles II Bis a été adoptée : il s'agit du Règlement (UE) 2019/1111 du Conseil du 25 juin 2019, relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale, en matière de responsabilité parentale, ainsi qu'à l'enlèvement international d'enfants. Ce texte qui **entrera en vigueur le 1er aout 2022**, clarifie les règles de reconnaissance et d'exécution des divorces sous forme d'accord entre parties exécutoire : les accords relatifs au divorce qui ont un effet juridique contraignant dans l'Etat membre d'origine sont reconnus dans les autres Etats sans qu'il soit nécessaire de recourir à aucune procédure, mais seulement si les juridictions françaises auraient été compétentes sur la base des règles européennes de compétence.



Dans l'attente de l'entrée en vigueur de ce Règlement Bruxelles II Ter, la délivrance par le notaire du certificat établi à l'article 39 du Règlement Bruxelles II Bis ne garantit pas la reconnaissance du divorce par les autres Etats membres.

• Obligations alimentaires

Concernant les obligations alimentaires, la convention de divorce par consentement mutuel extrajudiciaire n'entre pas dans le champ d'application du Règlement (CE) "Aliments" N° 4/2009 du Conseil du 18 décembre 2008 relatif à la compétence, la loi applicable, la reconnaissance et l'exécution des décisions et la coopération en matière d'obligations alimentaires.

Ce Règlement prévoit des facilités de circulation pour les décisions, transactions judiciaires (art. 48) ou actes authentiques (art. 2 paragr. 1 et 48, voir Fiche 10) au sens de cet instrument, "c'est-à-dire une convention conclue avec des autorités administratives de l'Etat membre d'origine ou authentifiée par celles-ci, ou un acte dressé ou enregistré formellement en tant qu'acte authentique dans l'Etat membre d'origine et dont l'authenticité porte sur la signature et le contenu de l'acte et a été établie par une autorité publique ou toute autre autorité habilitée à le faire." (Fiche 10).

La convention de divorce déposée au rang des minutes d'un notaire étant un accord privé, non authentique, elle ne pourra pas circuler en ce qui concerne les pensions alimentaires et la prestation compensatoire dans d'autres pays européens.

La Circulaire indique que pour obtenir le recouvrement de l'obligation alimentaire, le créancier devra, sauf "accord bilatéral prévoyant une procédure simplifiée d'exequatur portant sur un acte, solliciter **l'homologation de la convention** par le juge étranger ou de toute autre manière l'incorporation de l'accord à une décision de ce juge, si une telle homologation s'avère impossible en raison des règles de compétence internationale ou parce que le droit national ne prévoit pas de mécanisme d'homologation." (Fiche 10). Donc un retour vers le juge, avec examen du respect de l'ordre public.

Cette mention rend compte des difficultés que rencontreront les créanciers d'obligations alimentaires pour obtenir leur recouvrement –alors qu'il s'agit d'une thématique récurrente, au niveau national et international- et permet de s'interroger sur un des objectifs déclarés de cette nouvelle procédure, à savoir la réduction des couts d'un divorce.

Tel que mentionné par la Garde des Sceaux en juillet 2020, afin de contourner cet obstacle, les époux peuvent intégrer la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants à un acte authentique ou à une convention parentale et



en solliciter l'homologation par le juge aux affaires familiales.¹⁵ Donc un retour vers le juge.

• Règlement sur les régimes matrimoniaux

Un nouveau Règlement sur les régimes matrimoniaux est entré en vigueur depuis le 1er janvier 2019 (Règlement UE N° 2016/1103 du 24 juin 2016). La reconnaissance des accords dans ce domaine est encore moins évidente.

Des questions au Gouvernement ont été posées par des sénateurs quant aux difficultés de reconnaissance et d'exécution à l'étranger de cette nouvelle procédure de divorce par consentement mutuel extrajudiciaire, en particulier concernant le recouvrement de la prestation compensatoire ou des pensions alimentaires ou l'exercice du droit de visite, quand il existe des éléments d'extranéité (nationalité, domiciles, bien situés à l'étranger, etc.).¹⁶

A ce jour, la situation est la suivante :

En **Allemagne**, qui n'a pas de divorce dé judiciarisé dans sa législation, il peut exister des difficultés pour reconnaitre ce divorce en présence d'enfants mineurs. Certains bureaux de l'état civil reconnaissent le divorce par consentement mutuel dé judiciarisé si les deux époux résident de manière habituelle en France au moment où la procédure a été engagée.

S'il n'y a pas d'enfant mineur, le risque de refus de reconnaissance du divorce est limité.

Il est reconnu en Estonie.

Ce divorce devrait être reconnu au **Danemark**, en **Norvège**, en **Espagne** où il existe une procédure de divorce par consentement mutuel devant notaire.

De plus en plus de pays adoptent ce type de divorce dé judiciarisé, tels que l'Italie, la Grèce, le Portugal, la Roumanie, ce qui devrait faciliter sa circulation internationale.

B.- ETATS HORS UNION EUROPEENNE

Hors Union Européenne, la reconnaissance et exécution du divorce dé judiciarisé français reste encore plus aléatoire et dépend des conventions bilatérales en vigueur quand elles existent, ou du droit national applicable. La prévisibilité juridique est donc affaiblie.

 15 Circulation à l'international des divorces contractuels : la Garde des Sceaux fait le point. Editions Francis Lefebvre $-\,2$ juillet 2020

¹⁶ Question écrite N° 01245 de Mme Jacky Deromedi du 21/09/2017 et Question écrite N° 13688 de M. Claude Raynal du 2/01/2020



La transcription du divorce sur les registres de l'état civil est indispensable pour que les ex époux puissent se remarier ou se pacser. Elle découle d'une procédure d'exequatur, procédure judiciaire tendant à rendre exécutoire dans le pays concerné un jugement de divorce prononcé dans un autre pays. Mais dans le divorce français par consentement mutuel extrajudiciaire il n'existe pas de jugement. Les ex époux ne disposent que du certificat délivré par le notaire et la convention n'est pas un acte authentique.

Les conventions bilatérales, et en moindre mesure les conventions multilatérales (notamment celles de La Haye, qui visent aussi les accords et les décisions administratives) signées par la France concernant les obligations alimentaires ou des mesures relatives aux enfants ne se réfèrent qu'à des décisions ou des transactions judiciaires ou des actes authentiques.

Certains Etats pourraient estimer qu'un divorce sans juge est contraire à leur ordre public international.

A ce jour, la situation est la suivante quant à la reconnaissance de ces divorces¹⁷, sans préjudice de l'analyse au cas par cas et de l'évolution qui pourrait intervenir suite à l'adoption par certains pays de ce type de divorce par consentement mutuel dé judiciarisé :

1) Pays du Maghreb

L'**Algérie** ne reconnaît pas à ce jour ces divorces, qu'elle considère contraires à son ordre public au motif que l'article 49 du Code de la famille algérien exige que le divorce soit prononcé par un jugement.¹⁸

Il est donc conseillé de passer par un divorce judiciaire accepté et si le divorce dé judiciarisé a déjà eu lieu, de signer une convention à faire homologuer par un juge concernant le thème des enfants mineurs.

Des négociations sont en cours pour la signature d'une nouvelle Convention d'entraide civile et commerciale avec l'Algérie, dans laquelle la France souhaite introduire la reconnaissance du divorce dé judiciarisé.

En **Tunisie**, l'administration a refusé de transcrire un divorce français extrajudiciaire, au motif qu'elle n'est tenue de transcrire que les décisions émanant des autorités judiciaires. L'époux s'est ensuite adressé au tribunal de première instance de Tunis, qui a reconnu le divorce, qu'il ne considère pas contraire à son ordre public international, ni entaché de fraude.

Au **Maroc**, après un refus de reconnaissance par un tribunal de première instance d'Oujda, le 29 janvier 2018, par une Circulaire du Ministère de l'Intérieur du 18 février 2019 le gouvernement marocain a incité les consulats du Maroc en

¹⁷ Base de données JAFBASE de droit international privé

¹⁸ Tribunal de Sidi M'Hamed, 26 septembre 2017



France à reconnaitre ce divorce et à l'enregistrer sur les actes de l'état civil, sans nécessité de demander l'exequatur.

2) Afrique

Ce divorce est en principe reconnu au **Bénin**.

Au Mali, une demande de reconnaissance a été refusée.

3) Asie

Ce divorce est reconnu en **Chine**, a priori aux **Emirats Arabes Unis**, en **Israël** en ce qui concerne la dissolution du mariage (sauf pour deux époux juifs à justifier en outre d'un guett; reconnaissance très douteuse s'agissant des mesures financières et de la responsabilité parentale), au **Japon**.

Il n'est pas reconnu en Indonésie.

Au Liban, sa reconnaissance est incertaine.

4) Amériques

Aux **Etats-Unis** il n'existe pas à ce stade de jurisprudence concernant la reconnaissance d'un divorce dé judiciarisé français, mais des tribunaux de certains états ont reconnu dans le passé un divorce dé judiciarisé d'un autre pays (Hawaï pour un divorce dé judiciarisé à Taiwan, Texas pour un divorce dé judiciarisé au Pakistan, Washington pour un divorce dé judiciarisé japonais, etc.)

Il devrait être a priori reconnu dans certains pays d'Amérique Latine qui ont dans leur législation ce type de divorce dé judiciarisé, comme **Cuba** et la **Colombie**.

5) Pays d'Europe non membres de l'Union Européenne

Au **Royaume Uni**, la dissolution du mariage devrait être reconnue mais pas en ce qui concerne la responsabilité parentale ou les dispositions financières.

En **Suisse**, le divorce par consentement mutuel dé judiciarisé français devrait être reconnu.

6) Pays d'Europe orientale

Ce divorce est en principe reconnu en **Russie** et en **Ukraine**, pays dans lesquels il existe un divorce dé judiciarisé.

Dans beaucoup de pays, une reconnaissance de ce divorce devrait faire l'objet d'une procédure d'exequatur, procédure judiciaire nécessaire pour rendre exécutoire un jugement dans ce pays. Mais dans le cas du divorce par consentement mutuel extrajudiciaire, il n'existe pas de jugement, donc



l'exequatur ne sera pas admis. Et sans exequatur, les officiers de l'état civil refuseront d'apposer la note marginale du divorce sur un acte de naissance ou un acte de mariage sur la seule présentation de l'attestation de dépôt de la convention de divorce délivrée par le notaire.

Les autorités françaises continuent les négociations avec d'autres Etats tiers à l'Union Européenne afin de faciliter la circulation internationale de ce divorce, principalement avec les pays avec lesquels la France entretient des relations historiques ou a les flux migratoires les plus importants.

VI.- CONCLUSION

Vu les difficultés et les doutes qui subsistent quant à la reconnaissance de ce divorce à l'étranger, surtout pour les pays hors Union Européenne, il est donc très fortement conseillé avant de recourir à cette procédure de divorce, quand il existe un élément d'extranéité (mariage célébré à l'étranger, nationalité étrangère d'un des époux, résidence à l'étranger, etc.) de se renseigner préalablement sur les possibilités de reconnaissance et d'exécution à l'étranger, auprès des professionnels qui interviendront —de préférence spécialisés en droit international privé- et éventuellement auprès des autorités consulaires du pays concerné.



TABLE DES MATIERES

I En quoi consiste ce divorce extra-judiciaire ?	p. 49
II Une exception juridique française	p. 51
III A quel notaire s'adresser ?	p. 54
IV- La loi applicable	p. 55
V Une procédure accueillie avec scepticisme par la doctrine et les praticiens	p. 55
VI Le divorce par consentement mutuel extra-judiciaire à l'épreuve de l'international	p. 56
A Etats membres de l'Union Européenne	p. 57
B Etats hors Union Européenne	p. 60
VII Conclusion	p. 63



BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Annexe 1

Modèle de l'information délivrée aux enfants mineurs capables de discernement dans le cadre du divorce prévu à l'article 229-1 du code civil (arrêté du 28 décembre 2016)

Formulaire d'information des enfants mineurs dans le cadre d'un divorce par consentement mutuel par acte sous signature privée contresigné par avocats, déposé au rang de minutes d'un notaire

Je m'appelle [prénoms et nom de l'enfant]

Je suis né(e) le [date de naissance]

Je suis informé(e) que j'ai le droit d'être entendu(e) par le juge ou par une personne désignée par lui, pour que mes sentiments soient pris en compte pour l'organisation de mes relations avec mes parents qui souhaitent divorcer.

Je suis informé(e) que j'ai le droit d'être assisté(e) d'un avocat.

Je suis informé(e) que je peux être entendu(e) seul(e), avec un avocat ou une personne de mon choix et qu'il sera rendu compte de cette audition à mes parents.

J'ai compris que, suite à ma demande, un juge sera saisi du divorce de mes parents.

Je souhaite être entendu(e):

□ OUI

□ NON

Date Signature de l'enfant

BOMJ n°2017-06 du 30 juin 2017 - JUSC1638274C - Page 4/30



ANNEXE 2

BULLETIN OFFICIEL DU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

Fiche 7

La mention du divorce par consentement mutuel extrajudiciaire sur les actes d'état civil

Dès réception de l'attestation de dépôt de la convention de divorce et de ses annexes, les époux ou les avocats doivent en prificipe transmettre celle-ci à l'officier d'état civil de leur lieu de mariage aux fins de mention du divorce sur l'acte de mariage selon les modalités prévues à l'article 1147 du code de procédure civile. Le mariage est dissous à la date de l'attestation de dépôt qui lui donne force exécutoire.

Conformément aux dispositions de l'article 49 du code civil, l'officier d'état civil qui a apposé la mention du divorce en marge de l'acte de mariage, transmet un avis à l'officier de l'état civil dépositaire de l'acte de naissance de chacun des époux aux fins de mise à jour de ces actes par la mention de divorce.

En pratique, l'officier d'état civil se reportera aux dispositions des articles 229-1 du code civil et 1147 du code de procédure civile afin d'apposer les mentions suivantes :

- sur l'acte de mariage :

Mariage dissous.

Convention de divorce déposé au rang des minutes de Maître, notaire à, office notarial n° ...(cde CRPCEN), le(date de l'attestation de dépôt).

... (lieu et date d'apposition de la mention).

.... (qualité et signature de l'officier de l'état civil).

sur l'acte de naissance :

Divorcé(e) de

Convention de divorce déposé au rang des minutes de Maître, notaire à, office notarial n° ...(cde CRPCEN), le(date de l'attestation de dépôt).

... (lieu et date d'apposition de la mention).

.... (qualité et signature de l'officier de l'état civil).

Si le mariage a été célébré à l'étranger et en l'absence d'acte de mariage conservé par un officier d'état civil français, la mention du divorce sera portée sur les actes de naissance et à défaut, l'attestation de dépôt sera conservée au répertoire civil annexe détenu au service central d'état civil à Nantes. Toutefois, si le mariage a été célébré à l'étranger à compter du 1^{er} mars 2007, sa transcription sur les registres de l'état civil français sera nécessaire avant de pouvoir inscrire la mention du divorce sur l'acte de naissance d'un Français.

Le divorce est opposable aux tiers à partir du jour où les formalités de mention en marge des actes d'état civil ont été effectuées.

BOMJ n°2017-06 du 30 juin 2017 - JUSC1638274C - Page 21/30



Assemblée des Français de l'Etranger 34ème session 8-12 octobre 2021

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

RÉSOLUTION: LOI/R1/03.21

Objet : Divorce dé-judiciarisé - Négociations internationales

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la loi Nº 2016-1547 du 18 novembre 2016 qui a introduit dans le droit français une procédure de divorce par consentement mutuel sans intervention judiciaire

Considérant

Que la reconnaissance et l'exécution de ce divorce dé-judiciarisé suscite des difficultés dans un certain nombre de pays, en particulier dans le cas d'états hors Union Européenne

DEMANDE

Que le gouvernement français lance des négociations internationales et poursuive activement celles en cours tendant à faciliter la circulation internationale de ce divorce.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	x
Nombre de voix « pour »		
Nombre de voix « contre »		
Nombre d'abstention		



Assemblée des Français de l'Etranger 34ème session 8-12 octobre 2021

L'ASSEMBLEE DES FRANCAIS DE L'ETRANGER

RÉSOLUTION: LOI/R2/03.21

Objet : Divorce dé-judiciarisé - Informations sur les sites Internet des consulats

L'Assemblée des Français de l'étranger,

Vu la loi Nº 2016-1547 du 18 novembre 2016 qui a introduit dans le droit français une procédure de divorce par consentement mutuel sans intervention judiciaire

Considérant

- Que la reconnaissance et l'exécution de ce divorce dé-judiciarisé suscite des doutes et des difficultés dans un certain nombre de pays, en particulier dans le cas d'Etats hors Union Européenne;
- Que la base de données de droit international privé de la famille JAFBASE (www.jafbase.fr), mise à jour régulièrement, contient des indications par pays concernant les possibilités de reconnaissance d'un divorce par consentement mutuel français par acte d'avocats déposé au rang des minutes d'un notaire ;

DEMANDE

Que des informations figurent sur le site internet des consulats concernant les éventuelles difficultés de reconnaissance et d'exécution de ce divorce à l'international avec indication d'un lien vers le site JAFBASE.

Résultats	Adoption en commission	Adoption en séance
UNANIMITE	X	
Nombre de voix « pour »		49
Nombre de voix « contre »		2
Nombre d'abstention		1